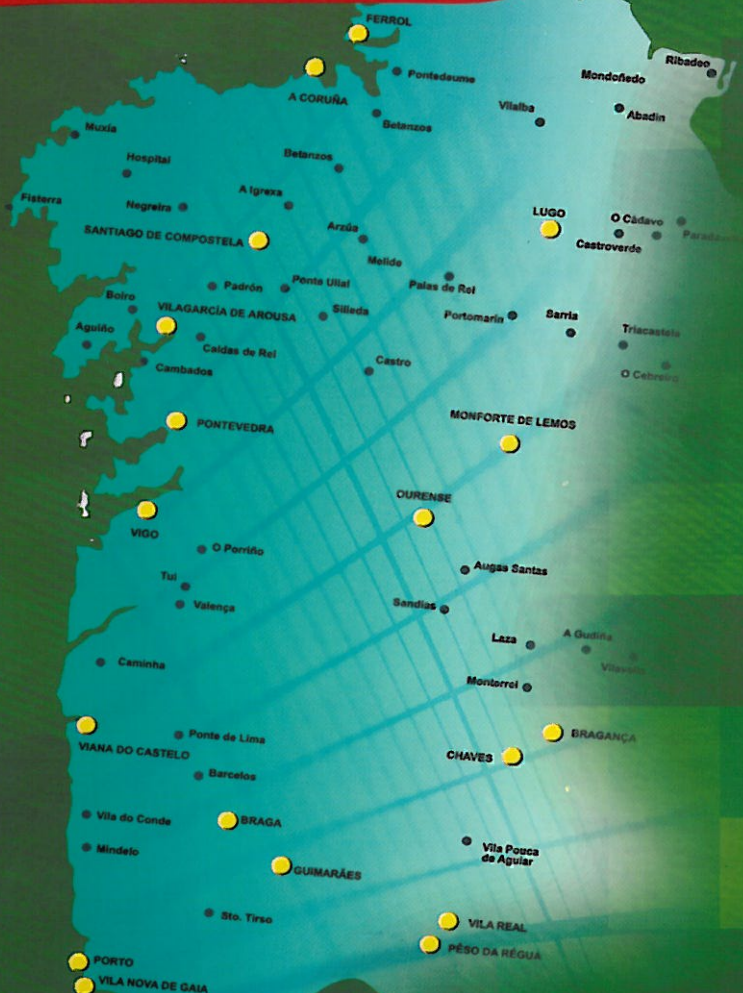




A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal



Enrique José Varela Álvarez
Argimiro Rojo Salgado
José Alberto Río Fernandes
Teresa Sa Marques

**A Gobernanza
na Eurorrexión
Galicia-Norte de Portugal**

**A Governança
na Euro-região
Galiza-Norte de Portugal**



Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular
2006

EDICIÓN

Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

COLECCIÓN

TEXTOS PARA O DEBATE

ISBN: 84-690-3503-7

Deposito legal: VG-1197/2006

Imprime: Graficas Planeta, S.L.

© 2006 Copyright Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Argimiro Rojo Salgado, Enrique José Varela Álvarez, José Alberto Río Fernandes, Teresa Sa Marques.

COMISIÓN EXECUTIVA / COMISSÃO EXECUTIVA

JOSÉ SÁNCHEZ BUGALLO

Presidente / Alcalde do Concello de Santiago de Compostela

ANTONIO MAGALHÃES

Vicepresidente / Pdte. da Câmara Municipal de Guimarães

CORINA PORRO

Vocal / Alcaldesa de Vigo

RUI RIO

Vogal / Pdte. Câmara Municipal do Porto

JOÃO BAPTISTA GONÇALVES

Vogal / Pdte. Câmara Municipal de Chaves

JOAQUÍN GAGO LÓPEZ

Vocal / Alcalde do Concello de Vilagarcía de Arousa

MIGUEL ANXO FERNÁNDEZ LÓPEZ

Vocal / Alcalde de Pontevedra

DEFENSOR OLIVEIRA MOURA

Vogal / Pdte. Câmara Municipal de Viana do Castelo

SERVIZOS TÉCNICOS – SERVIÇOS TÉCNICOS

XOAN MAO

Secretario Xeral / Secretario geral

AMAYA GARCÍA

Coordinadora – Galicia (España)

CLAUDIA ANTUNES

Coordenadora – Região Norte (Portugal)

MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ

Administración

CLAUDIA RANGEL

Técnica

Calle Bolivia, 4
36203 VIGO
Tel. 0034 986 480 616
Fax. 0034 482 022

Av. Inferior à Ponte
D. Luís 1, 55
5050 – 074 PORTO
Tel. 00351 222 019 937/8
Fax. 00351 222 019 939

EIXO ATLÁNTICO DO NOROESTE PENINSULAR

:: AGOBERNANZANA EUROREXIÓN GALICIA - NORTE DE PORTUGAL :: AGOBERNANZANA EURO - REGIÓN GALIZA - NORTE DE PORTUGAL ::



PRESENTACIÓN / APRESENTAÇÃO

7

NOTAS METODOLÓXICAS / NOTAS METODOLÓGICAS

11

ENCADRAMENTO CONCEPTUAL DA GOBERNANZA
NO CONTEXTO EUROPEO E TRANSFRONTEIRIZO

27

A GOVERNANÇA EM PORTUGAL E ESPANHA

63

A COMUNIDADE DE TRABALLO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL
E A GOBERNANZA

115

O CASO DO EIXO ATLÂNTICO. UMA REDE DE 18 CIDADES
NO NORTE DE PORTUGAL E GALIZA

163

EPÍLOGO. CONDUCIRÁ A COOPERACIÓN TRANSFRONTEIRIZA Á ABOLICIÓN
DE FRONTEIRAS E Á REFUNDACIÓN DE EUROPA?. UNHA LECTURA DENDE
GALICIA-NORTE PORTUGAL / A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA PODERÁ
CONDUZIR À ABOLIÇÃO DE FRONTEIRAS E À REFUNDAÇÃO DA EUROPA?.
UMA LEITURA BASEADA NO CASO GALIZA-NORTE PORTUGAL

181

BIBLIOGRAFÍA

201

BREVE CURRICULUM VITAE DOS AUTORES

211

EIXO ATLÁNTICO DO NOROESTE PENINSULAR

:: AGOBERNANZANAEUORREXIÓN GALICIA - NORTE DE PORTUGAL :: AGOBERNANZANAEURO - REGIÃO GALIZA - NORTE DE PORTUGAL ::



PRESENTACIÓN

Argimiro Rojo Salgado
 Enrique José Varela Alvarez
 José Alberto Rio Fernandes
 Teresa Sá Marques

■ Analizar a gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, é aplicar un marco de estudo e de investigación novidoso a unha tamén nova e emerxente realidade administrativa (e se cadra no futuro, política). Pero a este desafío hai que engadirle unha variable igualmente salientable que aparecerá reflectida no texto ao longo dos seus diferentes apartados: a necesaria visión multidisciplinar que demanda o paradigma da gobernanza. No noso caso asumimos o compromiso de aportar algunha luz ao problema da gobernanza eurorrexional dende a Ciencia Política e da Administración e dende a Xeografía e a Ordenación do Territorio. En consecuencia, é por iso que o reto que se nos plantexa aos profesores das Universidades de Vigo e Porto implica unha tripla vertente en torno a estes tres elementos: paradigma científico, multidiscipliniedade e realidades político-administrativas en España-Galicia e Portugal-Norte de Portugal.

Conscientes pois destas limitacións epistemolóxicas pretendemos chegar a algún tipo de conclusións da orde de qué é a gobernanza, cales son os seus marcos teóricos e cómo se podería aplicar metodoloxicamente á Eurorrexión

Galicia-Norte de Portugal. Para iso desenvolverase o correspondente encadramiento conceptual do paradigma da gobernanza, destacando as súas posibilidades e limitacións conceptuais e metodolóxicas nas eurorrexións, considerando os avances ocorridos no ámbito da Unión Europea; a seguir amosarase un plano breve da situación da gobernanza en España e Portugal; para, a continuación, amosar este marco de gobernanza aplicado a Galicia e a Região Norte de Portugal, salientando algunhas das experiencias máis significativas e relevantes (sobre todo no contexto eurorrexional) nas institucións encargadas da dirección e da xestión da cooperación transfronteiriza, como é o caso da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (que será especialmente abordado como modelo singular no ámbito da Eurorexión e incluso da Península); finalmente, e tras presentar algunhas liñas de traballo en materia de gobernanza eurorrexional en Galicia e a Região Norte de Portugal, atrevémonos a facer algo de prospectiva, apuntando tendencias de futuro e posibles efectos e impactos da dinámica transfronteiriza, tanto en relación á institución estatal como ao futuro mapa político europeo.

Esperamos acadar os obxectivos expostos, mais sobre todo desexamos amosar unha liña de traballo innovadora que entendemos potencialmente necesaria para a consolidación da cooperación transfronteiriza na Europa das Rexións e das Cidades, que no caso da Eurorexión Galicia-Norte de Portugal se constrúe sobre unha longa Historia máis rica en encontros que en desencontros, nunha inequívoca continuidade xeográfica, nas paisaxes e poboamentos que reflicte a enorme proximidade cultural, na lingua e tradicións, tanto como noutras dimensións da sociedade, así como a oportunidade política, sexa no marco da Unión Europea, sexa no marco peninsular e ibérico, sexa, en fin, no do bo entendemento intrarrexional (Galicia e Norte de Portugal) e interurbano (Eixo Atlántico). ●

Vigo e Porto, 30 de outubro de 2006



APRESENTAÇÃO

José Alberto Rio Fernandes

Teresa Sá Marques

Argimiro Rojo Salgado

Enrique José Varela Alvarez

■ Analisar a governança na Euroregião Galiza-Norte de Portugal, é aplicar uma nova referência de estudo e investigação a uma também nova e emergente realidade administrativa (e não se sabe se no futuro, política). A este desafio há que associar uma outra variável igualmente salientável que aparecerá reflectida no texto ao longo dos seus diferentes capítulos: a necessária visão multidisciplinar a que obriga o paradigma da governança. No nosso caso, assumimos o compromisso de fazer alguma luz sobre o problema da governança eurorregional desde a Ciência Política e da Administração e desde a Geografia e o Ordenamento do Território. Em consequência, o repto que é colocado a nós, professores das Universidades de Vigo e Porto, implica uma tripla vertente em torno a estes três elementos: paradigma científico, multidisciplinarietà e realidades político-administrativas en Espanha-Galiza e Portugal-Norte de Portugal.

Conscientes das limitacións epistemológicas, pretendemos chegar a algum tipo de conclusões sobre o que é a governança, quais as suas referências teóricas e como se poderão aplicar metodologicamente à Euroregião Galiza-

Norte de Portugal. Para tanto, realizou-se o enquadramento conceptual do paradigma da governança, salientando as suas possibilidades e limitações conceptuais e metodológicas nas eurorregiões, considerando os avanços ocorridos no âmbito da União Europeia; de seguida traça-se um plano breve da situação da governança em Portugal e Espanha; para, na continuação, tratar a governança Região Norte de Portugal e na Galiza, salientando algumas das experiências mais significativas (sobretudo no contexto eurorregional) nas instituições encarregadas da direcção e da gestão da cooperação transfronteiriça, como é o caso da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e do Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular (que será especialmente abordado como caso singular no âmbito da Eurorregião e inclusivamente da Península); finalmente, e depois de apresentar algumas linhas de trabalho em matéria de governança no Norte de Portugal e na Galiza, atrevemo-nos a entrar na prospectiva, apontando tendências de futuro e possíveis efeitos e impactos da dinâmica transfronteiriça, tanto em relação à instituição estatal como ao futuro mapa político europeu.

Esperamos ter atingido os objectivos expostos, mas, sobretudo, desejamos abordar um novo paradigma que entendemos encerrar grandes potencialidades para a consolidação da cooperação transfronteiriça na Europa das Regiões e das Cidades, especialmente no caso da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal, onde esta se constrói sobre uma longa história, mais rica em encontros que em desencontros, numa inequívoca continuidade geográfica, das paisagens e povoamentos que reflecte a proximidade cultural, na língua e tradições, tanto como noutras dimensões da sociedade, e quando existe uma clara oportunidade política, seja no quadro da União Europeia, seja no peninsular e ibérico, seja, enfim, no do bom entendimento inter/intra-regional (Galiza e Norte de Portugal) e interurbano (Eixo Atlântico). ●

Porto e Vigo a 30 de Outubro do 2006

NOTAS METODOLÓXICAS

■ Partindo da base de que o contexto da globalización e a súa adaptación a España e Portugal sitúase nun modelo de análise completamente novo (gobernanza), e considerando que a situación actual de Europa abre novos horizontes ao panorama das formas de democracia e de gobernanza tradicionais (de novo gobernanza), desexamos orientar a nosa análise cara ao interior dos Estados-nación, cara as rexións, os *mezogobernos* ou colectividade subnacionais (engadiremos nelas ás cidades), dende enfoques do territorial e institucional baseados nos modelos de goberno de redes, así como nalgúns dos seus instrumentos de acción tales como a cooperación transfronteiriza.

No noso caso, como galegos e portugueses do Norte (coma *gallaecos* dirían os romanos hai máis de dous mil anos), a realidade énos moi achegada, moi próxima, viva e dinámica. Esa cooperación transfronteiriza (non con ese nome) era tal antes incluso da construción europea. Polo tanto, e dado que o marco ten un gran pouso histórico, unicamente deberemos acertar no obxecto de estudo, nas súas variables e no método que temos que seguir para non perder un só detalle sobre a nova organización territorial e os modelos de goberno; cando menos para non deixar escapar unha soa variable que poida ser estudada no futuro desta relativamente nova realidade eurorrexional galaico-portuguesa que se deu en chamar Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Porén, existen algunhas precaucións que teremos que asumir antes de entrarmos no cerne da descrición e da análise, falamos do paradigma e os conceptos que pretendemos aplicar á Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e, neste espazo rexional do sudoeste europeo, ao caso do Eixo Atlántico. Porque se do que se trata é de empregar a gobernanza con todos os seus recursos conceptuais e metodolóxicos estamos diante dun problema de relativa solución: ata a data a aplicación deste marco científico ás eurorrexións non se produciu (polo menos que nós o coñezamos). Amén do problema da novidade (quizais aquí radique parte do seu interese), destacamos tamén a dificultade na súa conceptualización e operativización, isto é, da súa aplicación como método científico debido á escasa consistencia empírica que teñen os estudos sobre gobernanza.

Por todo iso, se o noso interese pasa por analizar un territorio no que conflúen dúas realidades político-administrativas diferentes (Galicia e a Região Norte de Portugal), destacando os riscos de gobernanza existentes na Eurorrexión, podendo ademais chegar a caracterizar unha sorte de gobernanza eurorrexional, deberemos ser sumamente prudentes cos límites do paradigma (se é que chega a sê-lo) e os condicionantes propios do contexto territorial, político-administrativo e institucional que o abrangue.

Asumindo o exceso de pluralismo, a dificultade na definición do concepto, a súa inconcreción metodolóxica e complicación en medición, somos conscientes da necesidade de ofrecer un marco de análise o suficiente claro para este traballo; así partimos dos seguintes plantexamentos:

- A gobernanza en España e Portugal é definida de forma semellante por académicos e expertos en cuestións territoriais e politolóxicas, todos eles refuxiados debaixo do paraugas institucional da Unión Europea e o seu Libro Branco do 2001, e no marco das sucesivas accións que se realizaron para o seu seguimento, control, avaliación e melloramento. Autores españois como Argimiro Rojo (2005: 5-30), Morata (2004) ou Baena del Alcázar (2005) ou

portugueses como Valente de Oliveira (2001: 8-20), Carneiro (2003: 17-25) ou Fernádes e Marques (2004), dan fe desta cohesión académica.

- Existen dificultades en medir o concepto e en que este sexa aplicado por igual a realidades territoriais, mesmo dentro dun mesmo país; ocórrenos a comparación no contexto de Cataluña e Galicia (España), e por que non, das Acores e Região Norte (Portugal), e non ollamos máis que atrancos á hora de dar sentido á máxima de gobernar sen goberno, con dous gobernos diferentes, territorios distintos, sociedades civís escasamente complementarias, economías e valores culturais, ás veces nas antípodas uns dos outros. Se isto é así, como non vai causar un problema á análise en dous territorios adscritos a dous Estados diferentes? como non vai influír a definición que se realice dun territorio –descentralización/centralización– á hora de incorporar a gobernanza?. Así en todo, estamos convencidos da aplicabilidade da gobernanza á Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, xa que a entendemos como variable independente do territorio e do sistema político-administrativo e social¹, o realmente substantivo radicará na calidade da gobernanza eurorrexional, obtendo así unha avaliación que dea como resultado un grao ou medida axeitada de boa gobernanza (Bovaird and Löffler, 2003: 313–328).
- No tocante á indefinición metodolóxica hai que dicir que ao longo dos anos 90 foron impulsados proxectos políticos, máis tamén de investigación, que tentaron crear un método propio dende as Ciencias Sociais dedicado á análise e estudo da gobernanza no mundo e en realidades rexionais concretas como a Unión Europea (OCDE en 1995 e 2002; Unión Europea -2001-;

¹ Creemos que isto é así dada a aparición, en case todos os sistemas político-administrativos (democráticos enténdese), de principios e valores comúns, baseados na Carta de Dereitos e Deberes Fundamentais e que xiran en torno a conceptos como a lexitimidade, sistema de valores, regras, procesos, comportamentos, poder, institucións, administracións públicas, dirección da sociedade, políticas públicas, cidadáns, aspectos económicos, políticos e sociais, interaccións Estado-Sociedade Civil-Empresas.

Nacións Unidas e Eurostat -2004-; Banco Mundial -2005-; Network of Excellence Connex² e NewGov³ -ámbolos dous para o período 2004/2008-). En todos eles hai acertos dos que aprender á hora de construír unha metodoloxía correcta para a análise do problema, e de todos eles, igualmente, pódense extraer leccións para a súa aplicación á Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. No noso caso decidímonos por unha experiencia netamente europea que non se centra especificamente na gobernanza pero que a contempla como unha necesaria variable de análise destinada á definición da correcta cohesión territorial transfronteiriza na Unión Europea (por ende político-administrativa, social, económica, etc.): o European Spatial Planning Observation Network (ESPON), financiado en parte pola Unión Europea dentro do Programa INTERREG III ESPON 2006 e orientado ás novas realidades eurorrexionais e transfronteirizas no contexto da ampliación.

- Finalmente, pero en estreita relación co punto anterior, debemos axuizar correctamente os indicadores, coñecedores, como somos, das escasas posibilidades de éxito neste tipo de modelos de medición en Ciencias Sociais. Algúns críticos como Kaufmann (2003) ou Barreda (2006: 1-3) revelaron as súas ca-

² Connex (Connecting Excellence on European Government) é un dos proxectos máis destacados postos en marcha pola Unión Europea en materia de gobernanza no marco do Sexto Programa-Marco Comunitario de Investigación e que dende o 2004 estase realizando por un período de catro anos (2004-2008). O interese de Connex céntrase nas bases de lexitimidade da gobernanza, concretamente na análise da eficiencia e da democracia no esquema multinivel comunitario, dende unha perspectiva multidisciplinar. O proxecto está coordinado polo Mannheim Centre for European Social Research (MZES) e del forman parte máis de 43 institucións de 23 países europeos.

³ NewGov é o outro gran proxecto de investigación coordinado polo European University Institute e o seu Robert Schuman Centre for Advanced Studies, vencellado directamente a Connex, e auspiciado polo mesmo Sexto Programa-Marco Comunitario de Investigación para o período 2004-2008. NewGov é a abreviatura de “Novos Modos de Governance”, dende onde se busca exactamente isto, analizar a transformación do concepto de governance e a súa adaptación á realidade político-administrativa comunitaria. NewGov está integrado por máis de 50 investigadores de 35 institucións de toda Europa (vid. www.eu-newgov.org).

rencias, “dende un punto de vista metodolóxico os indicadores de gobernabilidade existentes evidencian unha gran heteroxeneidade. Por mencionar algúns criterios de diferenciación: uns son cuantitativos e outros cualitativos; subxectivos e obxectivos; descritivos e prescritivos; agregados e non agregados. Esta disparidade teórica e metodolóxica plantexa, con frecuencia, dificultades á hora de comparar os indicadores existentes (por exemplo, poden medir as mesmas variables, pero ofrecendo valores moi distintos) e á hora de agregalos e construír índices. De feito, a pesar das tentativas realizadas, non se acadaron aínda un índice de gobernabilidade que sexa minimamente satisfactorio”; pero apuntaron algúns aspectos positivos para o seu traballo en contextos de gobernanza: “...serven para realizar un diagnóstico xeral da situación da gobernabilidade e a calidade institucional nun país, axudan a identificar cales son as principais capacidades e construcións existentes nun país en materia de desenvolvemento institucional, contribúen a abordar empiricamente un tema clave na axenda do desenvolvemento: a relación entre institucións e desenvolvemento”.

Non se nos pode reprender a exposición dos límites da investigación, aínda que o facemos plenamente conscientes das enormes posibilidades que ofrece o paradigma da gobernanza e o seu bo perfil de análise para a Eurorexión Galicia-Norte de Portugal. Sendo así optamos por seguir en parte as propostas realizadas no Programa ESPON xa que integra aspectos territoriais, económicos, demográficos, sociais e institucionais (de Goberno e Administración Pública) nos contextos eurorrexionais, cunha base clara na cooperación transfronteiriça⁴.

En si mesmo o ESPON é un bo expoñente da cooperación transfronteiriça e dos fondos que a Unión establece para o seu desenvolvemento xa que

⁴ Neste senso convén clarear que os textos sobre Portugal, España e o Eixo Atlántico que aparecen recollidos nos capítulos 2 e 4 do presente libro aproveitan a investigación realizada no ámbito do Proxecto 2.3.2. do Programa ESPON (European Spatial Planning Observatory Network), “Governance of territorial and urban policies from EU level to local level”.

se financia a través dun Programa INTERREG III ESPON 2006 orientado claramente ás novas realidades eurorrexionais e transfronteirizas, co obxectivo posto sobre análises do territorio comunitario, a súa ampliación e achega de datos de excelencia para apoiar a toma de decisións e a formulación de políticas públicas europeas. Como se destacaría no Informe de Seguemento do Programa ESPON en 2005: “In the INTERREG III Community Initiative, ‘territorial governance’ is seen as a form of coordination among the relevant institutions at different territorial levels and with a wide range of actors coming both from public and private sectors, as well as civil society (horizontal and vertical coordination). INTERREG projects contributed both to learning and awareness raising at the regional level in relation to territorial policy orientation and options defined at the European level, i.e. in the ESDP. As well in relation to the implementation of the re-launched Lisbon (and Gothenburg) Agenda, governance processes play a vital role in identifying and further exploiting local and regional development potentials. Therefore, governance processes provide a potential to improve the conditions for regional development creating a synergy from the application of European policies” (ESPON, 2005: 72).

A carga multidisciplinar (con base estatística) do Programa ESPON é evidente, non hai máis que observar o abano de variables establecidas para a súa análise na investigación: sustentabilidade demográfica, relacións urbanas e rurales-urbanas potenciais, accesibilidade ao transporte, desenvolvemento da innovación e a investigación, desastres naturais e as súas influencias sobre o cambio climático, enerxía e herdanza natural e cultural, impactos das políticas públicas comunitarias sobre o territorio, e gobernanza. Dito isto, débese subliñar que as variables relacionadas coas políticas públicas e os aspectos de goberno e administración, isto é as tocantes á gobernanza dende unha perspectiva politológica, quedan só esbozadas ao final do Programa. Con todo, con esta proposta de análise da gobernanza en entornos transfronteirizos ponse de relevo a necesidade de incorporar unha dobre visión máis *bottom-up* das políticas comunitarias

e a formulación-deseño dos seus fondos (especialmente INTERREG, URBAN, LEADER e EQUAL), en definitiva, de incorporar ao problema unha mirada local-rexional ademais doutras relacionadas coas redes públicas, as privadas e as sociais. Desta forma podemos concluír que a gobernanza suporía “a prerequisite for territorial cohesion as it can reconcile competitiveness and cohesion, and define a sustainable development path” (ESPON, 2005: 73).

Entre as dimensións de medición da gobernanza, o Programa ESPON propón a análise dos marcos institucionais (engadidas as estruturas de goberno) de cada un dos territorios transfronteirizos; ademais dos aspectos económicos en forma de clusters rexionais e de partenariados público-privados incluído o terceiro sector (seguindo a terminoloxía comunitaria á PPP), dentro deles poderíanse incluír os impactos da Sociedade da Información a modo de *e-government*; como non, a sociedade civil a través do capital social, a súa participación e os modelos de comunicación e información entre esta e as institucións públicas; finalmente, unha variable de gobernanza clave xiraría en torno á estrutura funcional urbana e os seus intercambios no contexto transfronteirizo. Como vemos as propostas de variables e indicadores de medida do programa ESPON non se alonxan demasiado dos realizados por outras institucións internacionais, entre elas as mencionadas do:

- Banco Mundial a través dos traballos de Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2005) desenvolven a Governance Matters IV que inclúe unha serie de variables coma voz e rendición de contas; estabilidade política e ausencia de violencia; efectividade gobernamental; calidade regulatoria; Estado de dereito; e control da corrupción.
- Nacións Unidas e Comisión Europea, isto é, o Programa de Nacións Unidas para o Desenvolvemento (PNUD) e Eurostat, desenvolvendo o World Governance Assessment (WGA) con indicadores de sociedade civil; actores políticos; Executivo; burocracia; actores económicos; e poder xudicial.

- A propia Unión Europea, como evolución do seu Libro Branco de inicios do 2000 e dende o Mannheim Centre for European Social Research (MZES), o European University Institute e o Robert Schuman Centre for Advanced Studies traballan sobre o Connex e o NewGov e as súas variables: emerxencia, evolución e avaliación de novos modos de goberno; delegación, xerarquía e responsabilidade nos mesmos; efectividade, capacidade e lexitimidade; aprendizaxe, experiencias de gobernanza e reforma.

Nos tres casos asúmense como indicadores xerais e índices de medida da gobernanza aqueles que implican a análise das institucións de goberno multinivel (centrais, rexionais e locais), dos actores privados (sobre todo empresariais) e da sociedade civil (organizacións non gobernamentais e fundacións), por suposto as relacións entre eles, tanto verticais coma horizontais, e como non as experiencias e procesos de cambio, de partenariado, de transparencia e tratamento de contas, en definitiva, de gobernanza en acción ou de boa gobernanza.

Seguindo as consideracións realizadas nesta breve introducción metodolóxica, procedemos a enmarcar teoricamente a gobernanza e o espazo transfronteirizo obxecto do noso estudo; para posteriormente encadrar de forma intergubernamental e multinivel o escenario central (nacional) de España e Portugal no que se insertan os correspondentes niveis subcentrais (subnacionais), á sazón, a Comunidade Autónoma de Galicia e a Região Norte de Portugal, coas súas respectivas características; a continuación amosar a realidade dos actores transfronteirizos máis destacados, Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular; para finalmente establecer unha serie de conclusións a xeito de epílogo sobre a gobernanza e a Euro-rrexión Galicia-Norte de Portugal. ●

NOTAS METODOLÓGICAS

■ Tomando por base o contexto da globalização e a sua adaptação a Portugal e Espanha, adoptando a governança por referência na análise e considerando que a situação europeia actual abre novos horizontes relativamente a formas de democracia e governo, orientamos a análise dos Estados-nação para as regiões, os *meszogovernos* ou colectividades subnacionais (cidades incluídas), em enfoques territoriais e institucionais baseados no modelo de governo de redes e em alguns dos seus instrumentos de acção, tais como a cooperação transfronteiriça.

No nosso caso, como galegos e portugueses do Norte (como *gallaecos*, diriam os romanos há mais de dois mil anos), a realidade da cooperação transfronteiriça é-nos muito próxima, viva e dinâmica, existindo (ainda que não com esse nome) muito antes que a construção europeia. Portanto, uma vez que o assunto tem profundidade histórica, devemos apenas procurar acertar no objecto de estudo, nas suas variáveis e no método a seguir para estudar a nova organização territorial e os modelos de governo; pelo menos para procurar que não escape um só variável que mereça ser estudada relativamente ao futuro de esta relativamente nova realidade eurorregional galaico-portuguesa que se vem chamando Eurorregião Galiza-Norte de Portugal.

Contudo, existem algumas precauções que temos de assumir antes de nos lançarmos em descrição e análise, o que nos leva a falarmos do paradigma e dos conceitos que pretendemos aplicar à Eurorregião Galiza-Norte de Portugal e, neste espaço do Sudoeste Europeu, ao caso do Eixo Atlântico. Porque se se trata de utilizar a governança com todos os seus recursos conceptuais e metodológicos, estamos perante um espaço de novidade, já que, tanto quanto sabemos, a adopção deste marco científico às eurorregiões não foi ainda aplicado, o mesmo se passando relativamente à sua aplicação concreta, dada a escassa consistência empírica da generalidade dos estudos sobre governança.

Por tudo isto, se o nosso interesse passa por analisar um território onde confluem duas realidades político-administrativas diferentes (Galiza e Região Norte de Portugal), destacando os traços de governança existentes na Eurorregião, podendo inclusivamente chegar a caracterizar uma forma de governança eurorregional, deveremos ser cautelosos com os limites do paradigma (se é que chega a sê-lo) e com as condicionantes próprias do contexto territorial, político-administrativo e institucional que ocupa.

Assumindo o pluralismo, a dificuldade de definição do conceito, a sua difícil concretização metodológica e as dificuldades de avaliação, estamos conscientes da necessidade de adoptar uma referência de análise suficientemente clara para este trabalho. Por isso, partimos das seguintes posições:

- A governança em Portugal e Espanha é definida de forma idêntica por académicos e especialistas em questões territoriais e politológicas, todos sob a capa institucional da União Europeia e o seu Livro Branco de 2001 e em consonância com as diversas acções que se levaram a cabo para o seu acompanhamento, controle, avaliação e melhoria. Autores portugueses como Valente de Oliveira (2001: 8-20), Carneiro (2003: 17-25) e Fernandes & Marques (2004), ou espanhóis como Argimiro Rojo (2005: 5-30), Morata (2004) ou Baena de Alcázar (2005), fazem prova desta coesão académica.

- Existem dificuldades em avaliar o conceito e em adoptá-lo de forma idêntica a diferentes realidades territoriais, até no interior de um mesmo país; por exemplo na comparação entre Galiza e Catalunha (Espanha) ou Açores e a Região Norte (Portugal) e não se vêem senão dificuldades na hora de dar sentido à máxima governar sem governo, com governos distintos, territórios distintos, sociedades escassamente semelhantes, economias e valores culturais por vezes nos antípodas uns dos outros. Se assim é, como não pode influenciar a definição que se faça de um território – descentralização/ centralização – na hora de incorporar a governança? Todavia, estamos convencidos da aplicabilidade da governança à Euroregião Galiza-Norte de Portugal, dado que a entendemos como uma variável independente do território e dos sistema político-administrativo e social, pelo que o realmente substantivo redaícará na qualidade da governança eurorregional, obtendo-se assim uma avaliação que dá como resultad um grau ou medida adequada da boa governança (Bovaird & Löffler, 2003: 313-328).
- No que respeita à definição metodológica é fundamental não esquecer que ao longo dos anos 90 se desenvolveram projectos políticos, mas também de investigação, que procuraram criar um método próprio, a partir das Ciências Sociais, dedicado à análise e estudo da governança no mundo e em realidades regionais concretas, como no caso da União Europeia (OCDE em 1995 e 2002; União Europeia -2001-; Nações Unidas e Eurostat -2004-; Banco Mundial -2005-; Network of Excellence Connex¹ e NewGov² - ambos para

¹ Connex (Connecting Excellence on European Government) é um dos mais importantes projectos implementados pela União Europeia em matéria de governança no âmbito do Sexto Programa-Quadro Comunitário de Investigação e que está a decorrer desde 2004 por um período de quatro anos (2004-2008). O interesse do Connex centra-se nas bases de legitimidade da governança, concretamente na análise da eficiência e da democracia no esquema multinível comunitário, a partir de uma perspectiva multidisciplinar. O projecto está a ser coordenado pelo Mannheim Centre for European Social Research (MZES) que integra mais de 43 instituições de 23 países europeus.

² NewGov é outro grande projecto de investigação coordenado pelo European University Institute e pelo Robert Schuman Centre for Advanced Studies, vinculado direc-

o período 2004/2008-). Todos eles transmitem ensinamentos importantes para construir uma metodologia correcta para a análise do problema e de todos é possível também retirar lições para a sua aplicação na Eurorregião Galiza-Norte de Portugal. No nosso caso optámos por uma experiência claramente europeia que não se centra especificamente na governança mas que a encara como uma variável de análise necessária para a definição de uma coesão territorial transfronteiriça correcta na União Europeia (por exemplo, político-administrativa, social, económica, etc.): o European Spatial Planning Observation Network (ESPON), financiado parcialmente pela União Europeia, no âmbito do programa INTERREG III ESPON 2006 e orientado para as novas realidades eurorregionais e transfronteiriças, no contexto do alargamento.

- Finalmente, mas estreitamente ligado ao ponto anterior, os indicadores devem ser avaliados correctamente, sabendo obviamente das escassas possibilidades de êxito deste tipo de modelos de medição em Ciências Sociais. Alguns críticos como Kaufmann (2003) ou Barreda (2006: 1-3) apontaram as suas fragilidades “... do ponto de vista metodológico os indicadores de governança existentes evidenciam uma grande heterogeneidade. Falta mencionar alguns critérios de definição: uns são quantitativos e outros qualitativos; subjectivos e objectivos; descritivos e prescritivos; agregados e desagregados. Esta disparidade teórica e metodológica dá com muita frequência origem a dificuldades, tanto quando se procura comparar os indicadores existentes (por exemplo, podem medir as mesmas variáveis, mas resultam em valores muito diferentes) como quando se pretende agregá-los e construir índices. Até agora, apesar

tamente ao Connex, e apoiado pelo mesmo Sexto Programa-Quadro Comunitário de Investigação para o período 2004-2008. NewGov é a abreviatura inglesa de “Novas Formas de Governança”, a partir das quais se pretende exactamente isso, analisar a transformação do conceito de governança e a sua adaptação à realidade político-administrativa comunitária. Integram o NewGov mais de 35 instituições de toda a Europa (vid. www.eu-newgov.org).

de todos os esforços realizados, não se conseguiu ainda obter um índice de governança que seja minimamente satisfatório”; mas conseguiu-se registrar alguns aspectos positivos para o seu trabalho em contextos de governança: “...servem para realizar um diagnóstico geral da situação de governança e da qualidade institucional de um país... ajudam a identificar as principais capacidades e limitações existentes num país em termos de desenvolvimento institucional... contribuem para abordar empiricamente um tema-chave na agenda do desenvolvimento: a relação ente instituições e desenvolvimento”.

Não nos podem criticar por expormos os limites da investigação, ainda que o façamos plenamente conscientes das enormes possibilidades que oferece o paradigma da governança e o seu perfil de análise para a Euroregião Galiza-Norte de Portugal. Assim, optámos por seguir em parte as propostas apresentadas pelo Programa ESPON, uma vez que integra aspectos territoriais, económicos, demográficos, sociais e institucionais (de Governo e de Administração Pública) em contextos eurorregionais, com um enfoque claro na cooperação transfronteiriça³.

O próprio ESPON é um bom exemplo de cooperação transfronteiriça e dos fundos que a União estabelece para o seu desenvolvimento, já que é financiado através do Programa INTERREG III ESPON 2006, orientado claramente para as novas realidades eurorregionais e transfronteiriças, com o objectivo principal de análise do território comunitário, o seu alargamento e a obtenção de dados importantes para apoiar a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas europeias. Como se destaca no relatório de Acompanhamento do Programa ESPON em 2005: “In the INTERREG III Community Initiative,

³ Neste sentido, convém salientar que os textos sobre Portugal, Espanha e o Eixo Atlântico que aparecem mencionados nos capítulos 2 e 4 do presente livro aproveitam a investigação realizada no âmbito do projecto 2.3.2. do Programa ESPON (European Spatial Planning Observatory Network), “Governance of territorial and urban policies from EU level to local level”.

‘territorial governance’ is seen as a form of coordination among the relevant institutions at different territorial levels and with a wide range of actors coming both from public and private sectors, as well as civil society (horizontal and vertical coordination). INTERREG projects contributed both to learning and awareness rising at the regional level in relation to territorial policy orientation and options defined at the European level, i.e. in the ESDP. As well in relation to the implementation of the re-launched Lisbon (and Gothenburg) Agenda, governance processes play a vital role in identifying and further exploiting local and regional development potentials. Therefore, governance processes provide a potential to improve the conditions for regional development creating a synergy from the application of European policies” (ESPON, 2005: 72).

O âmbito multidisciplinar (com base estatística) do Programa ESPON é evidente, basta observar o elenco de variáveis estabelecidas para a sua análise na investigação: sustentabilidade demográfica, potenciais relações urbanas e rurais-urbanas, acessibilidade ao transporte, desenvolvimento da inovação e da investigação, desastres naturais e o seu impacto sobre as alterações climáticas, energia e o património natural e cultural, o impacto das políticas públicas comunitárias no território e governança. Dito isto, deve destacar-se que as variáveis relacionadas com as políticas públicas e os aspectos de governo e administração, ou seja, as que respeitam à governança numa perspectiva politológica, aparecem apenas esboçadas no final do Programa. Apesar de tudo, com esta proposta de análise da governança em ambientes transfronteiriços, salienta-se a necessidade de integrar uma dupla visão mais *bottom-up* das políticas comunitárias e da formulação-concepção dos seus fundos (especialmente o INTERREG, URBAN, LEADER e EQUAL), e finalmente, de integrar no problema uma perspectiva local-regional, além de outras relacionadas com as redes públicas, privadas e sociais. Desta forma, é possível concluir que a governança implicaria “a prerequisite for territorial cohesion as it can reconcile competitiveness and cohesion, and define a sustainable development path” (ESPON, 2005: 73).

No âmbito das dimensões da medição da governança, o Programa ESPON propõe uma análise dos quadros institucionais (incluindo as estruturas de governo) de cada um dos territórios transfronteiriços: além dos aspectos económicos em forma de clusters regionais e de parcerias público-privadas, incluindo o terceiro sector (de acordo com a terminologia PPP), entre os quais se poderiam incluir os impactos da Sociedade de Informação, em forma de *e-government*; os da sociedade civil através do capital social, a sua participação e os modelos de comunicação e informação entre as instituições públicas; e, finalmente, uma variável-chave de governança giraria em torno da estrutura funcional urbana e dos seus intercâmbios no contexto transfronteiriço. Torna-se claro que as propostas de variáveis e indicadores de medição do programa ESPON não são muito distintas das que foram avançadas por outras instituições internacionais, nomeadamente:

- O Banco Mundial, através dos trabalhos de Kaufmann, Kraay e Mazzuzzi (2005), desenvolveu o Governance Matters IV, que inclui uma série de variáveis como direito e prestação de contas; estabilidade política e ausência de violência; eficácia governativa; qualidade reguladora; Estado de direito; e controlo da corrupção.
- As Nações Unidas e a Comissão Europeia, com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Eurostat, desenvolveram o World Governance Assessment (WGA) com indicadores da sociedade civil; agentes políticos; executivos; burocracia; agentes económicos; e poder judicial.
- A própria União Europeia, em forma de evolução do seu Livro Branco dos inícios de 2000 e a partir do Mannheim Centre for European Social Research (MZES), o European University Institute e do Robert Schuman Centre for Advanced Studies, desenvolveu estudos sobre o Connex e o NewGov e suas variáveis: emergência, evolução e avalia-

ção de novas formas de governo; delegação, hierarquia e respectivas responsabilidades; eficácia, capacidade e legitimidade; aprendizagem, experiência de governo e reforma.

Nos três casos assumem-se como indicadores gerais e índices de medição da governança aqueles que implicam a análise das instituições do governo a vários níveis (centrais, regionais e locais), dos agentes privados (sobretudo empresariais) e da sociedade civil (organizações não governamentais e fundações), analisando por conseguinte as relações entre elas, tanto verticais como horizontais, assim como as experiências e os processos de mudança, parceria, transparência e prestação de contas, em suma, a governança em acção ou a boa governança.

Seguindo as considerações apresentadas nesta breve introdução metodológica, procederemos com o enquadramento teórico da governança e do espaço transfronteiriço, o objecto da nossa análise, para posteriormente enquadrar de forma intergovernamental e a múltiplos níveis a realidade central (nacional) de Espanha e Portugal, no qual se inserem os correspondentes níveis subcentrais (subnacionais), a Comunidade Autónoma da Galiza e a Região Norte de Portugal, com as suas respectivas características. Procuraremos depois mostrar a realidade dos principais agentes transfronteiriços, a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, para finalmente estabelecer uma série de conclusões em forma de epílogo sobre a governança e a Eurorregião Galiza-Norte de Portugal. ●

1. ENCADRAMENTO CONCEPTUAL DA GOBERNANZA NO CONTEXTO EUROPEO E TRANSFRONTEIRIZO

1.1. Da Política á Gobernanza

■ Toda consideración sobre a Política -ese acontecemento fundamental e específico da nosa condición humana- lévanos inevitablemente á Grecia clásica (sen esquecer, claro é, outras manifestacións anteriores), xa que foron os pensadores gregos os que inventaron e aportaron á cultura occidental este termo, e foi alí onde se acadou por vez primeira conciencia plena do seu significado. Política era a vida da *polis* (cidade), e comprendía todas as actividades enmarcadas dentro dela: deliberar, administrar, dirixir, xulgar, etc. Alí comézase a falar por primeira vez dese *animal social*, é dicir, dese ser humano absolutamente inviable na súa soidade e illamento e, por conseguinte, necesitado dos demais, do grupo, polo que sempre estará metido nun amplo conxunto de relacións sociais que van determinar as súas condicións de vida. Pois ben, a política é exactamente o goberno desas situacións sociais, isto é, a actividade de dirixilas, ordenalas e integralas.

A actividade política propón orientar cara a metas e obxectivos esas situacións sociais, asignando tarefas, recompensas e sancións, resolvendo conflitos e asegurando a coordinación necesaria entre as distintas partes que conforman o

sistema no seu conxunto. A Política, por conseguinte, debe considerarse coma unha práctica ou actividade colectiva orientada cara a regulación do conflito, sendo o seu resultado a adopción de decisións que obrigan aos membros da comunidade. Confiáselle, así, a regulación ou arranxo das tensións que xorden no seo das sociedades, ao considerar insuficientes outras posibilidades de arranxo eficaz, “como poderían ser a fidelidade familiar, a cooperación amistosa ou a transacción mercantil” (Vallés, 2000: 20). A Política consiste nunha actividade dirixida por valores de orde e equilibrio social, e encamiñada ao fomento do ben común ou do interese xeral mediante a redistribución de valores. Para Easton (1969: 79), concretamente, a Política é considerada como a “asignación imperativa de valores para unha sociedade”, entendendo por valores todo aquilo que fora desexable para unha comunidade política. K. Deutsch (1980) considera como elemento esencial da Política a firme coordinación dos esforzos e expectativas humanas para acadar os obxectivos dunha sociedade.

A Política constitúe, xa que logo, un acontecemento necesario e inevitable e, polo mesmo, constante e omnipresente nas nosas sociedades; e a profesión política debe de entenderse como unha actividade esencialmente de dirección, ordenación, integración, administración e control, unha actividade que se pode resumir nesa dobre dimensión de condución de seres humanos e de administración de cousas. En última instancia, a Política aparece como un seguro e garantía fronte á ameaza da desintegración ou derrube social, motivado pola existencia de desequilibrios e desigualdades no seo das nosas sociedades, sendo o seu obxectivo final a consecución dun grao razoable de cohesión social. Iso acádase mediante a execución das políticas públicas, as cales non son outra cousa máis ca intervencións e actuacións por parte dos gobernos nos distintos ámbitos “conflitivos” da vida colectiva. Pois ben, cando esta suma de intervencións ou políticas públicas axústanse ás necesidades, cando existe adecuación entre respostas e expectativas existentes e, por conseguinte, cando estas políticas son aceptadas e consideradas acertadas por parte da sociedade, logo pódese

falar de gobernabilidade, verdadeiro *test* que nos permite avaliar o rendemento dun sistema político.

A gobernabilidade, polo tanto, é sinónimo de capacidade para dar resposta ás demandas e regular o conflito social a través da adopción de políticas eficaces, sendo posible a súa medición e comprobación a través do grao de axustamento acadado entre as necesidades sociais expresadas e os resultados obtidos polas políticas públicas aplicadas polo sistema en resposta ás referidas necesidades. No senso oposto, a ingobernabilidade xorde cando o sistema non está en condicións de procesar e responder axeitadamente aos conflitos e demandas plantexadas, o que, pola súa banda, levaría a unha falla de confianza e apoio cidadán ao sistema, minguando a súa lexitimidade e, ademais, cuestionando a súa propia existencia.

Ao longo da década dos sesenta e setenta do pasado século, e como protesta contra o sistema pola súa incapacidade en responder ás demandas plantexadas, teñen lugar unha serie de revoltas e movementos sociais -o maio francés do 68 é todo un símbolo, nesta orde de cousas- desenvolvidas á marxe, e en contra, das institucións e das regras convencionais representativas das poliarquías occidentais. Estes feitos son interpretados como unha mostra clara de insatisfacción respecto do rendemento do sistema político, poñendo ao descuberto así unha situación de ingobernabilidade, e cuxa tese fundamental vén a sinalar que “as expectativas sociais dos cidadáns e as súas demandas ao Estado aumentaron considerablemente, mentres que a capacidade e os recursos deste para satisfacerlas diminuíron, o que xera frustración e rexeitamento”. O diagnóstico, polo tanto, deixa claro cales son as dúas dimensións que comprende o problema da gobernabilidade: por unha banda, unha imparable avalancha de demandas de todo tipo activadas no seo das nosas sociedades e, por outra banda, un Estado e un sistema político desbordado e incapaz de dixerir e dar resposta satisfactoria a ditas demandas. A imposibilidade do Estado de responder a esas demandas e a esas novas necesidades, e a incapacidade de racionalizar as moitas funcións

activadas, neste novo contexto de complexidade social e de crecente demanda de servizos, orixina unha situación de bloqueo, tensión e asfixia institucional, poñendo en entredito a lexitimidade e viabilidade do propio Estado. É, neste contexto, onde xorde a “teoría da sobrecarga”, que nos manifesta un sistema estatal desbordado por múltiples interpelacións que sen cesar lle chegan da sociedade, así como das consecuencias que iso conleva.

E diante da crise de gobernabilidade, asociada por moitos autores (Crozier, Huntington and Watanuki, 1975) á crise da propia democracia, todos se preguntan que facer, e cal é a receita máis axeitada, quedando pronto demostrado que se ben existía coincidencia en relación ao diagnóstico non era o mesmo respecto das solucións apuntadas. No transcurso do debate hai ocasión para someter á unha análise crítica non tanto o sistema político en si mesmo senón máis ben cada un dos seus elementos e compoñentes institucionais que máis puideran incidir no estado de cousas existente. Así, examínan as vantaxes e inconvenientes das formas de goberno e tamén das formas de Estado existentes, do mesmo xeito que dos sistemas electorais en uso; estúdase a conveniencia de ampliar e reforzar os procedementos que favorezan unha democracia máis directa e participativa; tócase o tema da organización, funcións e financiación dos partidos políticos; propónse unha fonda reforma das administracións públicas, etc. Certamente, de todos estes debates e propostas formuladas, todas elas orientadas a garantir ou mellorar a gobernabilidade das nosas comunidades, probablemente a que máis repercusión e éxito tivo é a relativa á distribución territorial do poder político, reflectida nun proceso xeneralizado de rexionalización e devolución política, considerada como solución e antídoto para superar ese estado de bloqueo e parálise institucional derivada desa situación de sobrecarga.

Mais o debate sobre a gobernabilidade non se detén nestas consideracións relativas á necesidade, máis ou menos recoñecida, de emprender reformas institucionais dentro do sistema, senón que pouco a pouco vaise abrindo paso unha nova perspectiva, na que, a solución aos atrancos de gobernabilidade non

pasa precisamente polo reforzamento e melloramento do actor estatal, xa que aquela non depende unicamente da actividade institucional. Considérase que tal opción só contribuíría a empeorar a situación, estando a verdadeira solución “na diminución da participación cidadá, a tecnificación da condución da sociedade e a cesión desta condución a actores sociais (empresas, asociacións, grupos) e institucións, que podan conciliar máis facilmente os seus antagonismos e resolver os seus conflitos” (Closa, 2003: 487). Segundo esta aproximación, a satisfacción ás demandas formuladas pola sociedade só é posible a través da acción combinada dun conxunto de actores, entre os que figura certamente o actor estatal, pero compartindo protagonismo cos demais. A acción de gobernar implica, agora, unha práctica máis inclusiva, incorporando á sociedade civil, que nalgúns casos pode mesmo chegar a substituír ao poder político e institucional, ao asumir tarefas que antes eran de exclusiva competencia daquel.

1.2. Que queremos dicir cando falamos de Gobernanza

Ao igual que ocorrera anteriormente con outros conceptos de aplicación e uso nas ciencias sociais, coma o de paradigma, por exemplo, o concepto de gobernanza está de moda e o seu nivel de popularización vai en aumento nos distintos ámbitos e escenarios das ciencias sociais. Nos últimos anos, os traballos en torno á gobernanza proliferaron de maneira espectacular, penetrando e facéndose visible na axenda de múltiples áreas e disciplinas científicas. Agora ben, a pesares de estar de moda e acadar este alto grao de difusión, ou precisamente por iso, ha de recoñecerse que estamos diante dun concepto non exento de problemática, unha problemática que deriva en moitos casos do difícil que resulta alonxarse de toda connotación ideolóxica e valorativa á hora de levar a cabo o estudo científico da realidade. Unha consecuencia diso, e relacionado co caso que nos ocupa, son as diferentes aproximacións e definicións existentes sobre a mesma. Pode afirmarse que non existe un concepto único de gobernanza, máis alá dunha noción moi xeral, sendo susceptible de ser aplicado a realidades e ámbitos tan dispares como

as institucións e réximes internacionais, a administración local, as organizacións supranacionais, o desenvolvemento económico, as corporacións, a implantación da nova xestión pública, novas prácticas de coordinación de actividades a través de redes, partenariados, foros deliberativos, etc.

Peters (2000), e utilizando como criterio delimitador o da centralidade do actor estatal á hora de conformar as decisións, distingue dúas acepcións de gobernanza: a tradicional e a moderna. Segundo a perspectiva tradicional, baseada na presunción de que o goberno e a autoridade do Estado é indispensable e, polo tanto, irremprazable para a consecución do interese público, a análise céntrase esencialmente no actor público, e na maneira en cómo o actor estatal é quen de gobernar, de dirixir e de exercer control sobre o resto das instancias de goberno, sobre a sociedade e sobre os actores que nela interactúan. O enfoque moderno de gobernanza pon énfase, por unha beira, na existencia de recursos sólidos abondos e influíntes no seo das sociedades (redes, comunidades e outros agregados de organizacións de intereses existentes) capaces de xestionar os seus propios intereses sen a intervención do Estado; ou dispostos, en último caso, a asistir a este na xestión de ditos intereses, posibilitando así chegar a decisións mellores¹, isto é, máis eficaces, eficientes e xustas (a versión positiva). Por outra beira, este mesmo enfoque destaca a capacidade das forzas sociais para resistir e evitar as imposicións, regulacións e intromisións do Estado e a súa burocracia, argumentando que son os cidadáns, e non a Administración, os que mellor saben o que queren e o que precisan (versión negativa). Segundo este punto de vista, a sociedade está en condicións de xestionar moitos dos seus intereses sen necesidade de que interveña o Estado.

Para Kooiman (2004: 172), a gobernanza debe ser entendida, ante todo, como un fenómeno social no que conflúen e participan actores de distinta na-

¹ O concepto de “decisións mellores” comeza a ser operativo por mor de que varios autores introduciron diferentes indicadores no mesmo que permiten verificar empiricamente o grao de cumprimento dos resultados propostos.

tureza e procedencia, tanto públicos como privados; unha combinación de todo tipo de actividades e estruturas de goberno consideradas como respostas ás necesidades cambiantes; un goberno interactivo ou socio-político mediante o que “tanto os actores públicos coma os privados perseguen arranxar problemas sociais ou crear oportunidades sociais, preocuparse polas institucións sociais nas que estas actividades de goberno teñen lugar e formular os principios de acordo cos que estas actividades se levan a cabo”. Son as novas tendencias sociais de longo alcance, tales como a diferenciación e a integración, consecuencia, pola súa banda, de ampliar as cadeas de interdependencia e interacción, as que están provocando este cambio de modelo de goberno²; ao que hai que engadir outros factores, tales como a progresiva difuminación e evanecemento das liñas divisorias entre o público e o privado, e o feito de que os intereses en xogo xa non son exclusivamente públicos ou privados senón que en moitos casos son comúns e compartidos.

As autoridades públicas vense compelidas a actuar nun novo contexto no que os intereses xerais se atopan fragmentados e dispersos entre diferentes actores interdependentes, que se relacionan entre si a través de sistemas complexos de interacción e comunicación. Como consecuencia de todo iso póñense en evidencia as limitacións do sistema de goberno tradicional, incapaz de dar resposta satisfactoria aos problemas sociais, necesitados cada vez máis dun maior número de enfoques, recursos e instrumentos de actuación.

Das dúas referencias anteriores despréndese a importancia que ten o concepto de interacción á hora de explorar o significado e as virtualidades da gobernanza. A interacción, entendida como unha relación mutuamente influente entre dúas ou máis entidades, pode axudar a comprender mellor as relacións

² Kooiman (2004) considera imprescindible tomar en serio as características básicas das sociedades modernas: diversidade, complexidade e dinamismo; elas constitúen a súa fortaleza, e desta derívanse, á súa vez, as súas oportunidades. A gobernanza debe saber situarse convenientemente no contexto desta nova realidade social.

“dentro” e “entre” os problemas e oportunidades sociopolíticos, descubrindo a dinámica e os movementos de tensión existentes no seo da sociedade e, en definitiva, a multiplicidade de implicados existentes en relación a un problema ou oportunidade determinado. Gobernar dende unha perspectiva de interacción consistirá, xa que logo, en tentar superar ou atravesar os límites e incomunicación existentes entre entidades separadas para descubrir e potenciar as relacións mutuamente influíntes, poñendo de manifesto ata que punto os actores e o conxunto das súas actuacións relaciónanse entre si, e ata que punto tamén os marcos, contextos e estruturas no que teñen lugar ditas actuacións e relacións, trocan e se transforman tamén.

Os límites entre o Estado e a sociedade estanse a modificar nuns casos, e estanse esvaíndo noutros, o que impide coñecer con exactitude onde empeza a sociedade e onde acaba o goberno. Iso fai que a fronteira entre as responsabilidades públicas e as privadas remate converténdose nun obxecto de interacción, recoñecendo deste xeito a inevitabilidade das interdependencias e, en consecuencia, a necesidade da gobernanza entendida como goberno interactivo. Na seguinte cita, J. Kooiman (2004: 175) sinala algunhas das razóns que conduciron a esta nova modalidade de goberno: “Ningún actor por si mesmo, público ou privado, ten o coñecemento e a información necesarios para arranxar atrancos complexos, dinámicos e diversificados. Ningún actor ten unha perspectiva suficiente para utilizar eficientemente os instrumentos necesarios”.

A gobernanza, neste senso, é tamén co-gobernanza, ao conlevar o emprego de formas organizadas de interacción e ao implicar formas horizontais de goberno, onde os distintos actores, atrapados por múltiples interdependencias, relaciónanse, comunícanse, colaboran e coordínanse sen necesitar da existencia dun actor central ou dominante. Falar de co-gobernanza equivale a recoñecer a necesidade e a conveniencia de “facer as cousas xuntos”, fronte ao modelo tradicional reflectido naqueloutro enunciado: “que cada un faga o seu”. A idea tradicional segundo a cal había que recorrer ao Estado para atopar solucións

aos problemas colectivos e ao sector privado para crear oportunidades, resulta inapropiada e ineficaz nas sociedades actuais, xa que tanto a solución dos problemas colectivos como a creación de oportunidades sociais son tarefas e desafíos, á vez, públicos e privados, gobernamentais e tamén do mercado. Pero ambas instancias non só son necesarias para a consecución de ditos obxectivos (solucionar problemas e xerar oportunidades no seo das nosas sociedades), senón tamén para o deseño, mantemento ou renovación dos escenarios e marcos institucionais (modelos organizados de normas e roles construídos socialmente), que dan forma aos intereses de aqueles que interactúan, e asemade son influenciados por eles; sendo necesarias tamén ditas instancias para a fixación e o exame dos principios normativos que deben guiar a conduta dos actores implicados nas interaccións de goberno³.

O concepto de gobernanza, chamado tamén goberno en rede ou goberno relacional, descóbrenos un escenario integrado por diferentes actores (públicos-institucionais, privados, voluntarios) que se relacionan entre si (en rede, formando estruturas reticulares) para negociar e comprometerse en determinadas políticas e na súa implementación. O concepto de rede, neste senso, está intimamente asociado ao concepto de gobernanza, sendo utilizado pola maioría dos autores como un concepto analítico útil para estudar as relacións estruturais, as dependencias mutuas e as dinámicas entre diferentes actores que no seu conxunto contribúen á conformación das políticas públicas. Nesta análise preténdese indagar, por unha beira, tanto na natureza e o grao de intercambio de recursos levado a cabo entre os diferentes actores como nos resultados acaados como consecuencia da interacción; e, por outra beira, na propia natureza e estrutura da rede, considerada coma o conxunto de relacións relativamente estables e en continuo funcionamento, capaz de mobilizar recursos dispersos e

³ J. Kooiman (2004: 191), para referirse a este aspecto ou dimensión da gobernanza emprega o termo de metagobernanza ou tamén gobernanza normativa, considerando o metagoberno unha parte esencial da gobernanza por constituír “o foro onde os principios normativos do goberno se forman e se proban”.

de distinta procedencia coa fin de articular unha acción colectiva que permita xestionar o conflito e crear oportunidades para as nosas sociedades.

As redes xorden co principal propósito de satisfacer os distintos intereses en xogo e fixar ao mesmo tempo obxectivos comúns. Segundo esta aproximación ao concepto de rede, as relacións entre o Estado e a sociedade, experimentan un importante cambio respecto á concepción tradicional. Agora xa non é posible unha separación entre a sociedade e a Administración, nin é posible tampouco que esta última imponha unilateralmente a súa vontade e criterio, sendo preciso a negociación e o acordo coas redes, isto é, con esa multiplicidade de actores interesados (*stakeholders*) e dotados dunha gran variedade de recursos (cognoscitivos, técnicos, financeiros, mediáticos), á hora de deseñar e implementar as políticas encamiñadas á gobernabilidade das nosas sociedades. A conformación de redes, polo tanto, constitúe polo seu lado unha característica e unha condición da gobernanza, correspondéndolle ao Estado a tarefa de fomentar as redes de gobernanza e exercer sobre elas unha influencia significativa, tratando de “mobilizar as competencias e os recursos dispersos entre unha multiplicidade de actores públicos e privados” (Morata, 2004: 27).

Este goberno en rede xa non se basea tanto na concentración de autoridade nos políticos elixidos e nas institucións (modelo xerárquico, baseado na imposición dende o poder), nin tampouco en conferir a responsabilidade unicamente ao sector privado (modelo de mercado, baseado nunha suposta harmonía preestablecida ou espontánea dos intercambios económicos que producen resultados favorables e beneficiosos para todos), senón que pretende gobernar a través de relacións tanto coa sociedade civil como con outros niveis de goberno, optando polo novo lema “entre todos farémolo todo”, fronte ao lema anterior “que cada un faga o seu” (Brugué, 2002). Dáse entrada, desta maneira, ao principio de subsidiariedade social ou horizontal, segundo o cal debe favorecerse a iniciativa e participación dos cidadáns, individual ou colectivamente, para a realización de actividades de interese xeral; a “cousa pública” ábrese, así,

á sociedade civil, propiciando unha especie de reparto de competencias entre o público e o privado. Neste senso, a gobernanza pode definirse coma un método ou procedemento capaz de facer fronte aos problemas e conflitos da sociedade, ao propiciar, a través das negociacións e deliberacións, o acordo satisfactorio e obrigatorio, á vez, entre os distintos actores involucrados, que se comprometen asemade a cooperar na aplicación de ditos acordos (Schmitter, 2001).

A gobernanza implica un novo modelo decisorio, unha transformación nos modos de exercer o poder político, incorporando actores distintos do estatal nos procesos de formulación e implementación de alternativas. Trátase dunha nova e emerxente forma de abordar os asuntos públicos, de tomar decisións, máis inclusiva e participativa, menos xerárquica, alonxada das nocións hobbesianas de autoridade e poder, tentando “gobernar sen goberno”, isto é, a través da negociación, a influencia, o compromiso e o pacto entre os distintos actores interesados, cada un dos cales aporta as súas habilidades e recursos ao conxunto, ao común. Máis alá da existencia dun único centro de impulsión e dirección política, e dunha relación de dominación xerárquica, a gobernanza susténtase nun constante intercambio de recursos e nunha acomodación, diálogo e negociación permanente entre os diferentes actores que conforman a rede. Así entendida, a gobernanza asóciase á capacidade de auto coordinación, interacción e axuste no seo desa sociedade-rede: “Así as cousas, mentres a noción de gobernabilidade estaba vencellada á aptitude de dirixir que é propia do sistema político, o concepto de gobernación asóciase á capacidade de auto coordinación propia de redes constituídas por unha variada constelación de organizacións e entidades privadas e públicas, estatais e transestatais” (Vallés, 2000: 411).

Por outra parte, a utilidade do concepto de gobernanza, como ferramenta cognoscitiva que nos permite identificar os problemas e as oportunidades das nosas sociedades, cada vez é menos cuestionada. Xestionar o conflito nos tempos de hoxe, gobernar os problemas, as oportunidades e os contextos nunhas sociedades cada vez máis complexas, diversas e dinámicas, nun sistema

social cada vez máis interactivo, e onde a fronteira entre o social e o político, entre o público e o privado, entre o Estado, o mercado e a sociedade civil cada vez é máis difusa, require novas formas, imaxes e instrumentos de actuación. Neste senso, o concepto de gobernanza presupón non só unha visión máis integrada do *policy making* como única forma de afrontar dun modo máis eficiente os problemas, senón que representa tamén un enfoque útil e proveitoso “para analizar os imperativos institucionais necesarios para organizar e xestionar máis eficazmente os procesos de decisión ante a maior complexidade dos problemas públicos” (Morata, 2004: 26).

A gobernabilidade da sociedade actual esixe a actuación conxunta e coordinada dos gobernos e dos axentes sociais, compartindo responsabilidades e combinando procedementos de auto-goberno, co-goberno e goberno xerárquico segundo os casos (Kooiman, 2004). O concepto de gobernanza fai posible tamén que todos os axentes sociais involucrados se corresponsabilicen á hora de fixar criterios, principios e normas que guíen as nosas sociedades, e sen alonxarse desas dúas tradicións filosóficas que tanto contribuíron ao triunfo da modernidade: unha baseada no principio da racionalidade e outra baseada no principio humanista. Sobre estas raíces e sobre esta herdanza, e a falla dun ideal socio-político global e universalmente compartido, deben ser construídas as nosas sociedades do futuro.

En suma, pódese concluír afirmando que pese a constatar as numerosas diferenzas existentes tanto na maneira en que é definido como na maneira en que é empregado, no concepto de gobernanza pódese atopar unha serie de elementos comúns que permiten identificalo axeitadamente. Deles destacaríamos, seguindo a J. Kooiman (2004), a consideración da gobernanza como un fenómeno social, atribuíbel ás crecentes e cambiantes interdependencias sociais, e que conta coa participación de “gobernantes” tanto públicos coma privados; goberno interactivo, fundado en interaccións amplas e sistémicas entre os actores públicos e privados; o énfase posto na perspectiva sistémica da realidade

social, destacando as regras e as cualidades inherentes a todo sistema; a importancia outorgada á cooperación como medio fundamental para incrementar a lexitimidade e a eficacia á hora de resolver problemas e crear oportunidades; a atención prestada aos novos procesos e acordos que están tendo lugar entre o sector público e a sociedade civil; a constatación dunha crecente necesidade de abranguer tanto a xestión do conflito como a creación de oportunidades a través da interdependencia, a cooperación e o acordo, e no contexto dunha sociedade caracterizada pola diversidade, a complexidade e o dinamismo. Como conclusión, a gobernanza identifica un proceso mediante o cal as actuacións e os recursos tanto públicos coma privados, e nos distintos niveis, coordínanse adoptando direccións e significados comúns (Rhodes, 1997).

1.3. A Gobernanza: Fin ou só Debilitamento da Política?

Da descrición efectuada en torno á gobernanza dedúcese una serie de presupostos que convén matizar axeitadamente, a fin de evitar conclusións precipitadas ou confusións máis ou menos interesadas. En efecto, a análise do concepto de gobernanza permite constatar que xa non existe unha diferenza clara entre o público e o privado por mor á crecente interdependencia existente; tampouco pode dicirse que exista agora unha fixación previa de metas e obxectivos, e de medios e instrumentos para acadalos, sendo iso o resultado da interacción existente entre unha pluralidade de actores que proceden a axustar permanentemente os seus intereses respectivos; as normas e regras de xogo, lonxe de imporse de xeito unilateral por parte do poder político, son o resultado da negociación e o acordo entre os actores interactuantes, polo que deixa de existir un centro regulador único e superior; moitas políticas públicas acaban convertíndose en co-producións (a co-gobernanza), motivado a que na súa definición e implementación interveñen as institucións, a sociedade civil e os propios beneficiarios; en fin, a insistencia na importancia do papel desempeñado polos actores privados e na necesidade de cooperación entre estes e o sector público.

Pode afirmarse, pois, que a noción de gobernanza conleva unha relativización do público, despoñando da súa centralidade tradicional ao sistema político-institucional. As novas sociedades, definidas xa como policéntricas, pasan a constituír redes autoorganizadas e guiadas a través dun axuste e acomodación recíproca e permanente entre os seus membros, sen necesidade dunha instancia suprema ou posto de mando dende onde se controlaría o funcionamento xeral do sistema. Dito isto, inmediatamente xorde a interrogante: ata que punto isto é compatible coa Política?, ata que punto este goberno relacional e na rede, esta sociedade autoorganizada e co-gobernada, fai innecesario un poder político vencellante?, en definitiva, implica a gobernanza gobernar sen política ou, segundo a expresión de Rhodes (1996), “gobernar sen goberno”?⁴

En realidade, do concepto de gobernanza, e das súas diferentes interpretacións, non debería chegarse á conclusión de que as institucións deixaron de ser relevantes ou, dito noutras palabras, que a gobernanza substituíu ao goberno, supoñendo en consecuencia a fin da política, a abolición do público ou o advenimento da sociedade anárquica e acéfala. Tampouco debéra equiparse a noción de gobernanza coas teses neoliberais do Estado mínimo. O que ocorre é que agora, e segundo este novo paradigma de gobernabilidade, a función do goberno e do poder político experimenta unha transformación, axeitándose ás esixencias da sociedade actual, e a fin de acadar ese grande obxectivo compartido que non é outro máis ca crear oportunidades e dar resposta eficaz aos problemas e tensións dunha sociedade moderna, caracterizada pola diversidade, a complexidade e o dinamismo. Neste novo contexto, ao sistema político correspóndelle ser menos dirixista e máis catalizador, favorecendo e habilitando a actuación dos outros actores sociais sen anular ou impoñerse aos mesmos; tamén á política se lle seguirá encomendando a tarefa de creación de normas, pautas e criterios capaces de guiar e conducir o proceso social; tampouco poderá o poder político dimitir da súa función asistencial en favor dos máis débiles

⁴ É importante, neste senso, a reflexión levada a cabo por G. Peters e J. Pierre (1998).

ou de actuar como árbitro na resolución dos conflitos que poidan xurdir no seo desa sociedade-rede autoorganizada.

Á Política corresponderalle garantir que as grandes conquistas levadas a cabo pola democracia non se verán afectadas como consecuencia deste novo modelo de gobernanza autocordinada. A gobernanza non debe nin pode entrañar, en ningún modo, a morte e disolución da política e do dereito, ou o que é o mesmo, a quebra das institucións e principios democráticos, o desmoroamento e volatilización dos dereitos e liberdades fundamentais, a ausencia de garantías constitucionais, a desaparición da cidadanía, o fin das ideoloxías, principios e doutrinas políticas, etc., tal como algúns autores, e con certo ton alarmante, venen preconizando ultimamente (Guéhenno, 1995). Non podemos resignarnos a perder eses espazos políticos onde no nome da xustiza poder formular as nosas demandas; e onde poidamos, tamén, esixir a rendición de contas, esa necesaria responsabilidade ou *accountability*, aos actores políticos e sociais polos seus actos. Non podemos renunciar á nosa condición de cidadáns, conquistada e asumida como algo definitivo e irrenunciable no marco do Estado liberal e democrático, e que nos fai portadores duns dereitos que en todo momento podemos facer valer fronte ao poder político, diante da erosión da institución estatal. Como sinala F. Morata (2004: 28), a representatividade das institucións, a transparencia das súas actuacións, o seu rendemento e control son elementos fundamentais da lexitimidade do poder político, sen a cal non pode haber unha gobernanza democrática.

Semella incuestionable, pois, que seguirá habendo sitio para a Política, que a súa función nin sequera será secundaria, e que o modelo de gobernabilidade propugnado pola gobernanza desenvolverase á sombra da Política, “lista para reaparecer en primeiro plano cando se dan situacións críticas nas que fallan os mecanismos autónomos de gobernación” (Vallés, 2000: 417). En realidade, o desenvolvemento das capacidades institucionais constitúe un requisito e unha condición necesaria e fundamental para garantir unha boa gobernanza.

equivalería a declarar que as desigualdades e as
receron do noso mundo. O que todos os que o
on elas. Non parece que nin un nin outro – nin
nin esta renuncia colectiva – asomen aínda polo

1.4. As Grandes Transformacións da Sociedade Actual e a Gobernanza

A aparición do concepto de gobernanza non pode desligarse das grandes transformacións que tiveron lugar nas últimas décadas, e que no seu conxunto

contribúen a marcar un cambio de época. O modelo de goberno tradicional xa non se corresponde coas esixencias plantexadas por esta nova sociedade emergente, existindo un claro desaxuste e unha falta de adaptación do sistema político democrático ás profundas transformacións experimentadas pola sociedade actual, o que impide xestionar o conflito e regular os procesos sociais de modo apropiado e eficaz. As ferramentas e procedementos tradicionais de goberno resultan pouco axeitados e insuficientes, polo que se impón un novo paradigma: a gobernanza. Procedamos agora a identificar algunhas desas grandes transformacións que tanto están contribuíndo a erosionar o modelo tradicional de goberno.

Existe unha coincidencia xeral á hora de cualificar o momento histórico que atravesa a humanidade. Asistimos, certamente, a unha aceleración da Historia que, lonxe de reducirse, cada vez increméntase máis; ao mesmo tempo, teñen lugar transformacións radicais que afectan a todos os ámbitos significativos das sociedades humanas: á demografía, á ciencia e tecnoloxía, á conciencia e a cultura, ás comunicacións, ás configuracións xoeconómicas e xoeestratéxicas, aos distintos réximes e, en fin, aos propios valores (Dror, 1995). Como consecuencia de todo iso prodúcense discontinuidades, rupturas e tensións, que interactúan e refórzanse entre si, orixinando novas perturbacións e turbulencias en distintos aspectos da vida humana. Os efectos desta revolución están a ser sobrecolloedores e fascinantes a un tempo, e tamén inimaxinables ata fai moi pouco tempo. Rachou, por exemplo, ao chamado socialismo real, poñendo ao descuberto a súa incapacidade para adaptarse ao cambio, así coma a súa fonda e endémica crise económica, política e social. Tamén converteu este planeta nunha auténtica aldea global, motivada pola expansión e intensificación da informática e demais sistemas de comunicación e información, abrindo espazos de comunicación e coñecemento impensables ata fai pouco e facendo posible a difusión instantánea dos acontecementos, pautas culturais e toma de decisións. Produciuse o imparabile desenvolvemento de toda clase de redes y vencillos transnacionais que orixinan, a un tempo, novos procesos e novas formas de

toma de decisións coa participación conxunta de Estados, organizacións intergubernamentais e outros actores da escena internacional.

A economía internacionalizouse e globalizouse, o que supón a aparición de auténticos mercados mundiais capaces de xerar e transmitir coa rapidez da luz innovacións tecnolóxicas, cambios na produtividade, movementos financeiros, crises e convulsións xeneralizadas, tendo moito que dicir en todo iso o chamado “capitalismo de casino” da especulación financeira internacional. Esta revolución de dimensións mundiais produciu tamén unha substancial transformación da estrutura social, alterando os tradicionais roles ocupacionais, orixinando situacións de precariedade laboral, paro estrutural e marxinação, cambiando a distribución de tempo de traballo e de ocio, potenciando o individualismo e reducindo os espazos de solidariedade e o ámbito do público, etc. As relacións internacionais experimentaron tamén unha serie de mutacións espectaculares. Púxose fin ás divisións xeopolíticas posteriores á Segunda Guerra Mundial, e substituíuse a anterior estrutura e dialéctica bipolar entre bloques por unha nova realidade internacional multipolar e policéntrica, e por un auxe e afianzamento das institucións de proxección e ámbito mundial, e todo iso a pesar da ameaza da implantación a nivel planetario dun neoimperialismo e unilateralismo.

E finalmente, como consecuencia de todo iso, sobrevén a crise e a revisión da propia institución estatal, a que, despois de séculos de andadura e de progresivo afianzamento ao longo e ancho do planeta, comeza a dar mostras evidentes de incapacidade e insuficiencia para garantir, cando menos por si mesmo, a gobernabilidade das sociedades humanas. Tal crise afecta tanto á estrutura tradicional do poder, que comeza a cambiar de residencia para ir pouco a pouco a situarse nas organizacións de ámbito supranacional e planetario, como á cultura, aos valores e ás ideoloxías políticas de ámbito e referencia nacional, cada vez máis inadecuadas para comprender e orientar os procesos económicos, sociais, científicos, tecnolóxicos, culturais, etc. O poder político actual, que aínda é predominantemente estatal e nacional, pódese dicir que éo xa en fase de transición,

debido á aparición de novos problemas, novas realidades e desafíos que, definitivamente, xa non poden ser tratados e resolvidos exitosamente no marco do Estado. En efecto, estas xigantescas transformacións do mundo actual veñen acompañadas polos chamados problemas globais da contemporaneidade, os cales ultrapasan os límites e a capacidade estatal, non recoñecendo xa fronteira nacional ningunha. É o caso da destrución progresiva do medio ambiente, da explosión demográfica, da ameaza das armas de destrución masiva, do terrorismo e crime organizado, da conculcación dos dereitos e liberdades fundamentais, da fame, do agravamento da fenda Norte-Sur, etc. Como consecuencia de todo iso, fóronse creando densas redes de relacións e interdependencias, tanto rexionais coma globais, que pouco a pouco van escapando ao control dos Estados; e foi aparecendo tamén todo un universo de organizacións e réximes internacionais, ademais de outros actores globais, que van limitando ou suplantando, segundo os casos, o poder e a acción dos Estados.

As instancias supranacionais e mundiais apuntan e asoman, pola forza dos feitos, no horizonte político do planeta e, neste senso, a chamada revolución mundial está propiciando novas formas e estruturas políticas e institucionais, novas formas e imaxes de gobernabilidade, máis amplas, integradoras e globalizadas, tanto de dirección como de integración, participación e control. O mundo que agora comeza caracterízase por esa tendencia crecente a crear unha estreita interconexión entre o local, o nacional e o global, producíndose ao mesmo tempo unha crecente superación e desbordamento do Estado. Este xa non é de ningunha maneira a única fonte de deseño e elaboración de políticas públicas que afectan aos seus membros. Ademais, moitas das decisións adoptadas polos gobernos nacionais xa non van a afectar exclusivamente aos seus propios cidadáns. En consecuencia, a viabilidade das entidades estatais para a adopción de decisións plantexa serias interrogantes, o mesmo que a idea dunha comunidade que se goberna a si mesma de forma efectiva e determina autonomamente o seu propio futuro (Held, 1997).

E a todo iso engádese o ingrediente da globalización, entendida como a progresiva interdependencia a escala mundial, e que constitúe un proceso que crea vencellos e espazos sociais, culturais e económicos transnacionais; o que significa, por unha parte, renunciar a unha premisa básica das nosas sociedades tradicionais, a saber, a idea de vivir e actuar nos espazos pechados e reciprocamente delimitados dos Estados nacionais e das súas respectivas sociedades nacionais e, por outra parte, vernos incitados a actuar e convivir superando todo tipo de fronteiras e divisións, mergullándonos cada vez máis en formas de vida transnacionais (Giddens, 1997). A globalidade rompe e erosiona, de maneira irreparable quizais, tanto á sociedade como ao Estado nacional, establecendo ao mesmo tempo unha multiplicidade de conexións e relacións novas de poder e competitividade, ao tempo que uns conflitos e entrecruzamentos entre diferentes actores, espazos, situacións e procesos nacionais e transnacionais.

O avance xeral do conxunto da globalización conduce, ademais, e de maneira inexorable, á aparición da *política mundial postinternacional e policéntrica* (Rose-nau, 1990). Iso significa que a humanidade empezou a deixar xa atrás a época da política internacional que se caracterizou polo feito de que os Estados nacionais dominaban e monopolizaban o escenario internacional. En diante, os actores nacionais-estatais deben compartir escenario e poder globais con organizacións internacionais, así como con empresas, movementos e organizacións transnacionais, ademais doutros actores nacionais, subnacionais, etc. Asimesmo, a estrutura monocéntrica de poder dos Estados nacionais rivais vaise substituíndo por un reparto de poder policéntrico, que fai que un gran número de actores transnacionais e nacionais-estatais compitan ou cooperen entre si. Unha das principais consecuencias e manifestacións do anterior constituíana, sen dúbida ningunha, os crecentes procesos de integración continental ou rexional, a través dos cales o poder, precisamente, se comparte, divide e equilibra, perde o monopolio estatal e empeza a ter outros ingredientes, referentes e vinculacións. Así no marco de novas entidades espaciais e territoriais, xorden outras formas de

poder e de exercicio de poder, outras maneiras de entender e practicar o goberno das nosas sociedades.

Así pois, a gobernanza, considerada como modo alternativo de xestionar os asuntos colectivos, é a consecuencia deses cambios fondos producidos nas nosas sociedades, sometidas a un intenso e incesante proceso de diversificación e especialización, incrementando a diversidade e complexidade da mesma, onde o nivel de especialización e influencia de moitos axentes é cada vez maior, onde a diferenza entre o público e o privado cada vez difumínase máis, e na que o modelo multipolar, posnacional e policéntrico estase impondo mediante a constitución de redes de actores á vez autónomos e interdependentes. Tanto a complexidade como a diversificación e a globalización están condicionando, desta maneira, as bases e os modos tradicionais de xestionar o conflito colectivo, tanto a escala local como estatal e internacional. O poder político, así como as súas institucións formais (parlamentos, gobernos, administración pública, poder xudicial), experimentan cada vez maiores dificultades para responder ás distintas formas de complexidade e á incesante mutación dos valores sociais, carecendo ao mesmo tempo dos recursos suficientes para xestionar os novos *issues* e para facer fronte á “sociedade do risco”. A gobernabilidade das nosas sociedades non está garantida, polo que a lexitimidade do Estado e do sistema político no seu conxunto está en entredito. Imponse a gobernanza.

1.5. A Gobernanza Europea

No eido da Unión Europea estanse a detectar unha serie de feitos e actuacións que apuntan á aparición de novas dinámicas de gobernanza. É máis, pode afirmarse que en gran medida a UE está funcionando xa conforme aos parámetros da gobernanza, caracterizada pola interdependencia e interacción de organizacións económicas, sociais e políticas, pola especialización tanto funcional como institucional, así como pola fragmentación das políticas; e iso

como consecuencia principalmente da extraordinaria orixinalidade do seu sistema político e institucional, diferente do modelo conceptual do Estado-nación e apuntando cara unha Unión posoberana e posestatal. A través destas certas pinceladas, Francesc Morata (2004: 30) axúdanos a identificar este novo escenario que pouco a pouco se vai configurando: “Achamos unha multiplicidade de actores específicos en cada sector de intervención; relacións de interdependencia entre eles; obxectivos compartidos; divisións borrosas entre o sector público e os intereses privados; e, por último, numerosas e novas formas de acción, intervención e control”.

En efecto, e conforme á aproximación conceptual efectuada no epígrafe anterior, cada vez resulta máis visible a presenza do modelo de gobernanza dentro do espazo europeo, caracterizado por formas sociopolíticas interactivas de goberno (Rhodes, 1997); por un proceso político altamente complexo e labiríntico (do que son unha mostra ben palpable os innumerábeis comités consultivos e grupos de traballo das principais institucións da Unión); pola presenza de múltiples e variados actores implicados, tanto públicos coma privados, e de diferentes niveis, que tratan de coordinar os seus esforzos e compartir os seus recursos (cognoscitivos, técnicos, financeiros, mediáticos, institucionais...) de cara á xestión do conflito, á resolución funcional de problemas e á creación de oportunidades neste novo ámbito supraestatal, suplindo así a incapacidade e insuficiencia do actor estatal considerado individualmente. Un procedemento, ademais, que debido á súa propia natureza facilita a presenza de diversos mecanismos de pesos e contrapesos á hora de tomar decisións (Moravcsik, 2002). Tanto a formulación como a implementación das políticas comunitarias poñen en evidencia que todas as partes ou socios intervintes son portadores de intereses altamente diverxentes, e ata contrapostos, en ocasións, lo que xera tensións e conflitos entre eles. Nestes casos, que adoitan ser moi frecuentes, soamente logo de complicadas e longas negociacións é cando esas posicións e eses intereses discordantes poden – e en moitos casos só temporalmente – reconciliarse,

posibilitando que os diferentes socios ou actores (non iguais en estatus e en poder de presión) acaden un acordo.

A necesidade de aportar e compartir os seus respectivos recursos para facer fronte aos cambios e “issues” producidos polo proceso de integración (europeización), vai xerando unha forte interdependencia entre os distintos actores, unha acomodación, diálogo e negociación permanente entre as distintas organizacións políticas, económicas e sociais, dando así orixe a novas formas de gobernabilidade, cooperativa e interactiva á vez, e erosionando de paso os principios e dogmas da estatalidade, territorialidade e soberanía. A UE, en canto entidade tendencialmente postestatal, integrada por Estados que van pouco a pouco mancomunando parcelas significativas da súa soberanía, estase a converter nun novo paradigma de gobernabilidade, capaz de xestionar o conflito, articular intereses e xerar oportunidades, superando a relación tradicional entre territorio, función e identidade, aportando unha visión e un *modus operandi* moito máis pluralista, aberto e inclusivo, alonxado do discurso soberanista propio do Estado, e considerando á política como unha area na que converxen e interactúan axendas, ideas e intereses distintos, pero susceptibles en todo caso de ser abordados nun contexto de interdependencia, negociación e acordo.

Como se indicaba anteriormente, a idea de gobernanza, en canto goberno relacional, está tamén asociado ao concepto de rede, descubríndonos un escenario integrado por diferentes actores que se relacionan entre si, en rede, formando estruturas reticulares para negociar e comprometerse en determinadas políticas e na súa implementación. Polo que se refire ao ámbito europeo, a proliferación de extensas redes que representan innumerábeis intereses, grupos e entidades, tanto públicas coma privadas, é xa unha realidade consolidada, sendo Bruxelas, a capital da Unión, o epicentro e lugar aglutinante desta xigantesca malla que se está tecendo. Alí teñen a súa delegación centos de organizacións, e coa intención non só de contactar e defender os seus intereses respectivos ante as máximas instancias decisorias da Unión, senón tamén para relacionar-

se e interactuar entre elas a fin de facilitar así a consecución de obxectivos. A Comisión, a Eurocámara e o Consello, e sen renunciar ao papel da política, tratan de implicar aos actores públicos e privados interesados, estimulando e propiciando instancias e mecanismos de participación e consulta, a través, por exemplo, desa extensa comitología, Foros e órganos consultivos, facendo posible esa cogobernanza, esa gobernanza aberta, esa democracia participativa, que permite compartir recursos, información, coñecementos, perspectivas e, o que é máis importante, negociar e comprometerse en determinadas políticas e na súa implementación.

O concepto de gobernanza aplicado á Unión Europea é especialmente útil non só para permitirmos descubrir a orixinalidade, a singularidade e a complexidade do sistema político da Unión, baseado no Dereito, no equilibrio e na división novidosa entre as institucións, e fundamentado tamén na cooperación, a interdependencia e interacción entre os diferentes poderes e os distintos niveis; énos útil, ademais, para adentrármonos e coñecer mellor as condicións e esixencias deste equilibrio, cooperación e interdependencia que informan o proceso comunitario. A idea de gobernanza descóbrenos e guía a eses ámbitos que, aínda que non pertencen ao núcleo duro do sistema institucional comunitario, cada vez maniféstanse máis relevantes dentro do proceso xeral europeo; máis aínda, a súa implicación na formulación e implementación de políticas públicas, e dende a perspectiva de mellorar a calidade democrática europea, é considerada cada vez máis coma requisito e condición necesaria para acadar tanto a eficacia coma a aceptabilidade e lexitimidade de ditas políticas. É o caso dos actores rexionais e locais, e de aqueles outros pertencentes á sociedade civil como son as organizacións sindicais e patronais (os interlocutores sociais), as asociacións profesionais, as organizacións non gubernamentais, as organizacións de beneficencia, as organizacións de base, as igrexas e comunidades relixiosas, etc.; a través de todos estes axentes implicados os cidadáns vanse sentir máis próximos e partícipes da Unión, reforzando así a lexitimidade das súas decisións e a do conxunto do sistema comunitario.

En suma, a gobernanza permite substituír un modelo predominantemente liñal e vertical, consistente en decidir as políticas dende arriba ou dende un centro xerárquico, por unha especie de círculo virtuoso, baseado nunha participación plural e multinivel, na negociación e a interacción entre os actores e redes comprometidos, e ao longo de todo o proceso comprendido entre a formulación das políticas ata a súa implementación e posterior avaliación.

1.6. A Emerxencia dun Modelo de Gobernanza Multinivel na Unión Europea

Como consecuencia do proceso de integración europea e dos procesos -case simultáneos na maioría dos casos- de rexionalización e descentralización política levados a cabo en distintos países membros da Unión (Portugal constitúe unha notable excepción agás na dimensión municipal), a organización territorial da toma de decisións nesta parte do Vello Continente experimentou nas últimas décadas profundas mutacións. Se ben os Estados membros, a través dos seus gobernos centrais, seguen desenvolvendo un papel fundamental, tanto polo que respecta ao funcionamento e viabilidade das súas respectivas sociedades coma polo que atinxe ao propio proceso de integración europea, non obstante, agora deben operar nun marco político-institucional máis amplo e aberto, máis plural e multinivel, interactuando (co-gobernando) con eses outros obxectos políticos emerxentes: o subnacional e o supranacional. O centro de gravidade política está sendo desprazado, por mor de que, por unha banda, moitas competencias importantes pertencentes tradicionalmente ao nivel estatal (moeda, mercado interior, política agrícola, alfándegas exteriores...) foran transferidas ao nivel supranacional; debido, por outra parte, a que en moitos países europeos, como consecuencia da descentralización política interna, numerosas e importantes competencias foran traspasadas do nivel central ao rexional ou autonómico. En ambos casos fora o Estado, na súa dimensión centralista e unitaria, o que sufriu esa dobre erosión, ese baleiramento, tanto cara arriba coma cara a abaixo, tanto cara a fóra coma cara a dentro.

Por esa causa, a UE preséntase coma un novo espazo político caracterizado pola dispersión da autoridade, polo reparto do poder entre os distintos niveis de goberno (local, rexional, estatal e europeo) e entre os distintos actores implicados, observándose que a fragmentación e reparto de poder é desigual, ao existir variacións e asimetrías importantes entre uns e outros, en función do ámbito ou sector de intervención (Rosamond, 2001), correspondéndolle ao Estado membro aínda un rol predominante. A gobernanza multinivel, plantexada como alternativa á concepción da UE en función exclusivamente, ou ben do poder dos Estados membros (estatocentrismo), ou ben do poder do nivel europeo (supranacionalismo), conleva o reparto do poder de decisión entre todos os niveis territoriais (o europeo, o estatal, o rexional e o local) e entre todos os actores involucrados, xerando entre todos eles unha interacción e interdependencia tanto funcional coma territorial, e no marco dunha orde extremadamente negociada (Sharpf, 1997), isto é, necesitado dun exercicio permanente de negociación e consenso, por mor das, entre outras causas, propias limitacións e singularidades institucionais do sistema comunitario.

Aínda admitindo que os Estados seguen sendo a chave mestra do proceso europeo, e que están aínda lonxe de ter sido esvaídos nese xigantesco magma de redes, actores e círculos concéntricos que recorre a Unión, hai que recoñecer que os Estados cada vez teñen menos capacidade para impoñerse e manexar ao seu antollo á UE, véndose na obriga de interactuar nunha área común e plural que os limita e modera. Eles xa non poden determinar unilateralmente a axenda europea, entre outras razóns porque xa non son os únicos actores relevantes e decisorios, nin poden tampouco controlar na súa totalidade nin as institucións nin o proceso supranacional que eles mesmos viñeran implantando nas últimas décadas. O método decisional da Unión, baseado na busca do consenso – con todos os seus inconvenientes, como é o caso das xa endémicas negociacións á baixa –, ou o retroceso, tanto pola vía dos feitos coma pola vía das reformas lexislativas, do dereito de veto estatal, foron pouco a pouco erosionando o tra-

dicional hexemonismo e unilateralismo dos Estados. En fin, a propia comitología comunitaria, nun principio instrumento auxiliar importante en poder dos Estados membros, acabou converténdose nun cauce de participación para as Rexións, os entes locais e outros moitos axentes representantes de intereses privados ou sectoriais.

Neste sistema de gobernanza de múltiples niveis, os distintos actores públicos e institucionais, xunto con outros privados pertencentes á sociedade civil, comparten, en lugar de monopolizar, decisións sobre amplas áreas competenciais. Deste xeito, da dominación e dirección uniforme e exclusiva por parte dos Estados membros, estase a transitar á emerxencia dun patrón altamente complexo, variado e plural, non xerárquico, de interacción entre actores diversos. Nesta nova *politeia* europea as relacións entre os actores políticos definidos territorialmente van caracterizarse pola súa estrutura multipolar, na que actores diversos participan e inciden de maneira directa en áreas supraestatais, estatais e rexionais ou locais (Llamazares e Marks, 1999). Actores subestatais dun Estado interactúan con actores subestatais doutros Estados, con actores e institucións supranacionais, con gobernos estranxeiros, con organizacións internacionais ou transnacionais, etc., dando lugar a unha intrincada e ampla rede de relacións. Neste contexto, as áreas supranacional, nacional e subnacional xa non só teñen puntos de contacto, senón que se entrelazan e crean unha situación de interdependencia cada vez máis densa e crecente.

A aparición deste novo sistema político europeo, plural e composto por niveis e instancias de gobernos múltiples e heteroxéneos, está creando novos marcos e contextos de oportunidade que ofrecen posibilidades inéditas para a expresión e canalización de intereses, así como para a participación na formulación das políticas públicas relativas aos diferentes ámbitos e niveis político-territoriais. Concretamente, os movementos rexionalistas e nacionalistas periféricos atoparon apoio e soporte para as súas reclamacións no ámbito da nova *politeia* europea; os actores subestatais víronse beneficiados por un incesante incremen-

to de oportunidades, de mecanismos e instancias para poder influir na vida política tanto dos seus Estados coma da propia Unión; á súa vez, este incremento de poder e capacidade de influencia das Rexións, tanto a custa do Estado como tamén – aínda que de maneira incipiente – da propia Unión, está contribuíndo a reforzar a capacidade mobilizadora das elites e gobernos regionais, así coma dos movementos etnoterritoriais que en moitos casos susténtanos.

Este modelo emerxente de gobernación de múltiples niveis na Unión Europea inaugura un novo escenario de relacións, moito máis plural e multipolar, superando o tradicional monopolio estatal no relativo á política e acción exterior, e conferindo aos actores rexionais, e a través de diferentes canais, acceso aos núcleos de decisión política comunitarios (a Eurocámara, a Comisión, o Consello de Ministros, o Comité das Rexións, os Comités e Grupos de traballo do Consello e da Comisión, etc.). A todo iso, hai que engadir outras moitas fórmulas e instancias de relación e presenza no sistema comunitario coma, por exemplo, a apertura de oficinas e delegacións rexionais permanentes diante das principais sedes comunitarias, ou os contactos informativos e promocionais a través dunha acción exterior cada vez máis ampla, formalizada e intensa.

Outro dos resultados espectaculares desta nova situación é a proliferación de todo tipo de asociacionismo rexional (transfronteirizo, Interrexional e transregional), capaz de impulsar e levar a cabo importantes actividades de *lobby* diante das institucións europeas, gobernos nacionais, instancias subestatais ou locais, organizacións internacionais, etc., dando lugar a múltiples redes de colaboración e cooperación multilateral sobre unha serie de intereses compartidos nos ámbitos cultural, social, comercial, turístico, educativo, medioambiental, etc. Aí están, por exemplo, as iniciativas INTERREG, Leader ou Urban, así coma a creación de asociacións Interrexionais como as Eurorexións, as Rexións Periféricas Marítimas, as Rexións de Tradición Industrial, a Asemblea de Rexións de Europa, o Consello Europeo de Municipios e Rexións, a Conferencia de Asembleas Legislativas Rexionais Europeas, a Asociación de Rexións Europeas

con Poder Lexislativo, a Asociación de Rexións Fronteirizas, etc. A través destas redes vanse tecendo complexas e cada vez máis sólidas tramas de relacións, tanto a nivel persoal coma institucional, que van cohesionando tamén a este nivel o proxecto europeo de integración. Sen dubida, esa é a particular contribución rexional ao proceso de construción europea.

1.7. A Cooperación Transfronteiriza: Un Novo Espazo de Gobernanza Territorial

Nestes momentos xa quedan moi poucos estudosos que poñan en dúbida o forte impacto producido polo proceso de integración europea sobre os ámbitos territoriais e fronteirizos que a conforman, recoñecendo que a evolución das fronteiras neste novo espazo xeopolítico emerxente é unha das súas tipificacións máis relevantes. Máis aló da integración funcional ou “sectorial”, e un tanto ensombrecida por esta, veuse producindo un dobre e simultáneo proceso de integración/fragmentación territorial, dando lugar a novos ámbitos e escenarios de gobernanza. Se no contexto e a lóxica do Estado-nación as funcións exercidas polos gobernos seguen a estar inevitablemente limitadas ás súas fronteiras, e se estas seguen sendo vistas coma as últimas e únicas liñas divisorias que nos quedan como símbolo dun pasado en quebra, na Europa que se integran as fronteiras están a deixar de ser esas liñas divisorias entre Estados soberanos, rexións e comunidades humanas para transformarse de vagariño en novos espazos de comunicación, interacción e cooperación, dando lugar a novas formas e escenarios de gobernanza con entidade propia. A cooperación transfronteiriza e a creación de eurorrexións representan unha das mostras máis palpables desta nova realidade emerxente.

Nos inicios, polos anos 60 e 70 do pasado século, os proxectos e realizacións relativos á cooperación transfronteiriza constituían un fenómeno un tanto estraño, e en calquera caso unha realidade un tanto marxinal. Calquera tentativa

por parte dalgunhas autoridades rexionais ou locais de actuar na contra da lóxica estatal-nacional tiña poucas probabilidades de prosperar, e naqueles casos nos que se acadaba algún tipo de actuación esta non pasaba dunha mera política de consulta transfronteiriza, despolitizada, continxente, tecnocrática e, esencialmente, de contido declarativo, evidenciando ademais as grandes diferenzas e asimetrías existentes entre as partes, polo que os seus resultados foron tamén moi limitados na maioría dos casos. Todos eses intentos de fusionar proxectos de infraestruturas ou de integrar economías e sociedades a un lado e outro da fronteira paralizábanse ou languidecían na maioría das veces, evidenciando o desinterese, as dificultades ou tamén as grandes diferenzas e asimetrías existentes a unha banda e outra da fronteira nos ámbitos institucionais, competenciais, funcionais e orzamentarios, sendo en moitos casos o único resultado visible das accións proxectadas un simple mapa turístico do novo espazo transfronteirizo. As estruturas estatais estaban aínda intactas, xa que o proceso de integración europea aínda non producira ese efecto de erosión e desbordamento do feito fronteirizo.

A pesar destas dificultades iniciais, e aos baixos resultados acadados, pode afirmarse que dalgunha maneira esta cooperación transfronteiriza precursora contribuíu a romper moldes, a inverter dinámicas, a percibir a fronteira coma un problema en si mesmo e un serio obstáculo de cara á creación de novas oportunidades para as poboacións afectadas. Todo iso contribuíu tamén a alimentar un novo discurso, no que empezan a destacar as vantaxes e posibilidades da cooperación transfronteiriza, axudando a transitar pouco a pouco do concepto tradicional de “fronteira-separación”, de liña legal que marca o límite do territorio propio e sepárao do territorio doutro Estado, ao novo concepto de “fronteira-cooperación”, ou zona de contacto onde se xeran e organizan estratexias singulares de diálogo e interrelación e onde empezan a desencadearse novas sinerxias e novos procesos de mobilización e agregación de intereses. Conforme a esta nova concepción, que pon o acento no carácter non natural

e si político e convencional da fronteira (sempre hai algo de artificial en toda fronteira), sobre todo se se comproba que máis alá das divisións políticas dos Estados, máis alá do dereito internacional, van xurdindo relacións entre ambos lados da fronteira fundadas na veciñanza, na tradición e nuns lazos e intereses comúns que os aconteceres históricos non foron quen de borrar. Por cooperación transfronteiriza comeza a entenderse “toda acción concertada tendente a reforzar e a desenvolver as relacións de veciñanza entre comunidades ou autoridades territoriais pertencentes a dúas ou varias partes contratantes; así como a conclusión dos acordos e dos arranxos convenientes a tal fin”⁵, sendo esa característica de materializarse en territorios adxacentes o que outorga a esta forma de cooperación ese especial significado e esa singularidade inconfundible. O seu contido enmárcase dentro desa necesaria cooperación entre comunidades humanas veciñas afectadas polos moitos inconvenientes derivados do feito fronteirizo, e que afectan principalmente á carencia de servizos ou infraestruturas, á lonxanía dos centros administrativos e políticos, á fragmentación ou discontinuidade do espazo relacional natural, ao despoboamento, depresión económico, marxinación, etc. (de Castro Ruano e Ugalde, 2004).

A partir dos anos noventa do pasado século, a cooperación transfronteiriza acada o seu apoxeo, dando lugar á creación de diferentes estruturas organizativas capaces de impulsar actuacións concertadas moi variadas a un lado e outro da fronteira. Un bo exemplo disto é a EUROREXIO, que nos seus comezos integraba a municipios alemás correspondentes aos *Länder* do Norte de Renania-Westphalia e da Baixa Saxonia con catro provincias holandesas, e que pouco a pouco foise convertendo nunha organización “internacional” dotada dun secretariado e dun conxunto de institucións políticas propias. Outros moitos casos de cooperación transfronteiriza fóranse sucedendo ao longo destes últimos lustros, ao que contribuíu de maneira decisiva o proceso de integración europea e dunha maneira

⁵ Artigo 3 do Convenio-Marco de Cooperación Transfronteiriza do Consello de Europa (21 de maio de 1980).

moi especial a Comisión, que pronto descobre neste tipo de cooperación un ámbito privilexiado para levar a cabo as políticas europeas. As iniciativas-programas INTERREG, postas en marcha a partir de 1990, e concebidas para mitigar o efecto fronteira no seo da Unión e favorecer o desenvolvemento integrado das zonas transfronteirizas, foron pouco a pouco ampliando o seu campo de acción e a súa dotación financeira⁶, ata acadar cuantiosos recursos.

A través de todas estas iniciativas, a cooperación transfronteiriza foise convertendo nun obxecto de interese crecente tanto para os órganos e institucións da Unión como para outros moitos actores e redes de ámbito nacional, rexional e local, cada vez máis interesados na realidade transfronteiriza e cada vez máis conscientes tamén das vantaxes e oportunidades que representa. Pouco a pouco, estes axentes, e amparándose nas iniciativas comunitarias consistentes basicamente na provisión de fondos e no establecemento de marcos legais de acción duradeira, vanse unindo e concertando axendas e proxectos específicos circunscritos ao ámbito transfronteirizo. É así como as fronteiras están deixando de ser e simbolizar o que foron no pasado (elementos de exclusión e incomunicación), para converterse agora en axentes e ámbitos de inclusión e cooperación; “pasaron de ser liñas divisorias entre espazos separados a ser a *razón* para a cooperación”, dando paso así a novas formas de gobernanza territorial dentro da Unión.

1.8. O Especial Significado e a Lexitimidade das Relacións Transfronteirizas

Estas relacións Interrexionais transfronteirizas veñen, en esencia, condicionadas pola proximidade ou contigüidade xeográfica e a semellanza da nature-

⁶ Na súa edición actual –INTERREG III, para o período 2000/2006– está dotada con 5.180 millóns de euros, asignados a 53 programas, sendo de destacar a inclusión da cooperación Interrexional e transnacional

za dos problemas comúns e das súas posibles solucións. Trátase evidentemente de contactos con obxectivos predominantemente funcionais, derivados das condicións de veciñanza, tratando de facilitar o movemento de persoas, produtos, recursos, servizos, iniciativas, etc. Os temas son moi variados, pero de grande importancia para os diferentes actores: medio ambiente, inmigración, extinción de incendios, protección civil, cultura, ocio e deportes, crime organizado (narcotráfico, contrabando, terrorismo). Todo isto contribúe a outorgar a este tipo de relacións un especial significado e tamén unha incontestable lexitimidade, xa que como moi acertadamente afirma Dominique Turpin (1987), “sería absurdo que as poboacións e as colectividades veciñas se visen obrigadas, polo feito de que elas se viran separadas por unha desas *cicatrices da* Historia – como é a fronteira – a remitir aos seus alonxados gobernos o arranxo e a solución dos seus problemas de veciñanza común”.

Este espazo de cooperación transfronteiriza ten, ademais, e na miña opinión, outra dimensión e significado: a de constituír a reparación dun agravio e débeda histórica. Hoxe en día xa case ninguén cuestiona o feito de que o longo proceso de construción e consolidación dos Estados nacionais supuxo, en moitos casos, o desmoreamento ou amputación violenta e traumática de moitos territorios, comunidades nacionais, comarcas ou rexións. Como sinala Guy Héraud (1968: 32)⁷, “o que mire e observe atentamente aos actuais Estados europeos, pronto constatará que non existe nin un só que non invada, rache ou se apropie grupos e colectividades que non lle pertencen”. A Historia, esa historia que non é máis que a totalización cega de conflitos de ambición, de loitas imperialistas, de azares e de inxustizas –enfatiza o autor francés –, “mutilou etnias, dislocou os conxuntos lingüísticos e impuxo solidaridades e barreiras contra natura”. Neste senso, os procesos de construción do Estado en Euro-

⁷ Este profesor de la Universidad de Pau (Francia) fue uno de los primeros defensores del hecho regional y étnico, de la Europa de las Regiones así como de la idea de Región transfronteriza, junto con Denis de Rougemont y Leopold Kohr.

pa non foron propiamente procesos de integración, xa que a construción do Estado, e en moitos casos, máis que unificar territorios, economías e sociedades, separounos aínda máis, rompendo, dividindo e desintegrando sociedades, economías, territorios e identidades culturais, aplicando para iso políticas de asimilación ou mesmo de exterminación. O resultado final desta alteración dos espazos premodernos foi a consolidación das fronteiras estatais, e con iso, a exacerbación das diferenzas entre territorios.

Mais ademais de todo isto, as rexións fronteirizas teñen en común outro aspecto negativo que acostuma pasar desapercibido: o constituír zonas periféricas con claras connotacións de marxinalidade e subdesenvolvemento. Iso deriva fundamentalmente do concepto tradicional de fronteira, entendida como liña de demarcación, como franxa e espazo de seguridade, con función esencialmente protectora e militar, dando lugar a unha situación de marxinalidade e esquecemento respecto do centro político, tanto dende o punto de vista económico coma cultural, social, demográfico, etc. As comarcas e rexións fronteirizas convertéronse, deste xeito, en territorios periféricos deprimidos, desérticos e discriminados. Dende Europa do sur ata Escandinavia e Irlanda abundan as rexións fronteirizas aqueixadas destes mesmos problemas de exclusión. Precisamente para acabar con esta inxustiza histórica, e reparar dalgunha maneira o dano ocasionado, hoxe en día estas relacións son obxecto dunha preocupación especial por parte principalmente do Consello de Europa⁸ e da Unión Europea⁹, partidarios en termos xerais de impulsar, ata chegar á súa institucionalización,

⁸ Como é ben sabido, o Consello de Europa foi o gran promotor do Convenio-marco europeo sobre a cooperación transfronteiriça das colectividades e autoridades territoriais de 21 de maio de 1980.

⁹ O texto da Constitución europea, pendente de ratificación por parte dalgúns Estados, contén unha mención explícita a esta cuestión ao proclamar como un dos obxectivos da Unión o fomento ou, o que é máis importante, a dotación de base xurídica á cooperación transfronteiriça e Interrexional como factor de integración e de boa veciñanza entre os pobos e territorios da Unión. Anos atrás, o Parlamento europeo, a través da súa célebre “Carta comunitaria da rexionalización”, recomenda a cooperación transfron-

este tipo de cooperación. Unha cooperación que, segundo Maximiliano Bernard (1989) tería as seguintes vantaxes:

- dispoñer dunha pequena infraestrutura para asegurar o seguimento da cooperación,
- dispoñer dun centro de referencia permanente de interese para ambos lados da fronteira, nos planos rexional e local,
- dispoñer de apoio técnico para a realización de accións concretas de cooperación,
- asegurar para a zona en cuestión unha presenza directa no contexto europeo.

O espazo transfronteirizo e a gobernanza que nel ten lugar, integrado dende logo polos seus territorios nacionais-subnacionais, polos actores institucionais, empresariais e sociais que conforman a rede intergubernamental e multinivel, é, dunha forma clara, o noso obxecto de estudio ao longo dos seguintes capítulos. Sendo así, acometemos de seguido o estudo sobre *A Gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, considerando antes de nada o encadramento da Eurorrexión e do Eixo nas dúas estruturas estatais de que forman parte: España e Portugal; para posteriormente acometer o estudo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, como *case study* da gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. ●

teiriza Interrexional “como un medio de institucionalizar mecanismos permanentes de información, planificación e acción conxuntos”.



2. A GOVERNANÇA EM PORTUGAL E ESPANHA

■ Tal como fica claro no título deste trabalho, o tema de estudo é a governança e o espaço privilegiado é a Euroregião Galiza-Norte de Portugal. Todavia, numa abordagem à governança, mal se compreenderia que não se considerasse um dos elementos fundamentais na mesma, como o é o cruzamento e articulação entre várias escalas, o que remete para a necessidade de ter em atenção os contextos espaciais da euroregião, assim como, na grande escala, focos de amplificação, com a consideração de iniciativas, processos e agentes nas escalas do local e regional (ou subregional, considerando a perspectiva europeia).

Deste modo, maugrado a erosão do Estado Central de que muitos falam e que, para o caso em apreço, será mais verdadeira para Espanha que para Portugal, a consideração nacional afigura-se como incontornável para melhor perceber a realidade da Galiza e do Norte de Portugal, até nas suas desiguais condições face à situação do país em que se inserem. Por outro lado, serão também considerados num e noutro país exemplos de escala regional e local que não só contribuem para a melhor compreensão da realidade nacional, como promovem a comparação entre o que ocorre na Euroregião (o que será tratado nos capítulos seguintes) com outros casos geograficamente próximos.

Para facilitar a comparação, será seguida uma estrutura perfeitamente igual na abordagem a Portugal e Espanha. Tendo em consideração o tema,

previlégia-se a compreensão da governança, muito em especial na sua tradução espacial, considerando questões ligadas essencialmente à administração e ao ordenamento e desenvolvimento territorial.

O capítulo encontra-se dividido em duas partes, cada uma da qual abrangendo um dos países. Em cada uma, começa-se pela apresentação do perfil do país, onde se incluem estatísticas sociodemográficas e económicas essenciais à sua caracterização, fazendo-se ainda uma definição da estrutura espacial e do respectivo sistema urbano e uma análise dos principais problemas, conflitos e dinâmicas territoriais. Uma vez situadas as principais variáveis territoriais e sociais, aborda-se a estrutura institucional de governo e administração, com referência à divisão de la división de competências e recursos no seu interior. Finalmente e, como a título de síntese analítica da governança em Portugal e Espanha, abordam-se alguns dos seus elementos mais destacados, como as respostas que se oferecem sobre o paradigma no âmbito público, o nível do debate e atitudes das instituições político-administrativas, os métodos mais generalizados na aplicação dos princípios da governança e as formas de cooperação instaladas, com referência a experiências concretas.

2.1. Portugal

2.1.1. Perfil do País

Estatísticas Sócio-demográficas e Económicas Essenciais

Residem em Portugal 10.356.117 habitantes em 92.391km². No contexto europeu, é um país de dimensão intermédia, tanto em superfície como em população (2,3% da UE). A densidade populacional está muito desigualmente distribuída em termos territoriais, com grandes contrastes entre o litoral e o interior e entre o norte e sul. O sistema urbano português é fortemente marcado por duas áreas metropolitanas, que concentram em conjunto mais de 40% dos

recursos humanos, da produção e dos rendimentos. Além disso, os escalões urbanos intermédios estão pouco representados, dada a fraca dimensão das cidades médias portuguesas.

Portugal na União Europeia

			Portugal	UE 15	UE 25
Superfície ⁽¹⁾	Km ²		92072	3238988	3977304
População	milhares	2003	10407,5	380351,4	454552,3
Densidade populacional	Hab/km ²	2001	112,1	119,4	114,3
Taxa natalidade	por 1000 habitantes	2002	11,0	10,5	10,3
Taxa de mortalidade	por 1000 habitantes	2002	10,2	9,7	9,8
PIB	milhões de Euros	2003	130848	9295859	9731869
PIB por habitante	Euros	2003	12540	24310	21310
Produtividade por pessoa empregada	Euros, UE 25 = 100	2003	49,3	112,8	100
	Euros, UE 15 = 100	2003	43,6	100,0	88,5
Taxa de actividade	% população total	2003	72,1	70,0	69,3
Taxa de desemprego	% população activa	2003	6,4	8,0	9,0
Exportações para a UE	% do total	2003	79,2	61,9	62,2

⁽¹⁾ in <http://europa.eu.int/>

Fonte: DPP, 2004

Na dimensão económica, Portugal ocupa uma posição inferior no contexto da União Europeia: possui 1,4% do PIB e níveis de produtividade muito baixos. Os níveis de desemprego têm vindo a aumentar nos últimos anos, mas ainda não atingiram as elevadas taxas da UE 25. Portugal possui uma base produtiva fortemente exportadora, mas ainda muito orientada para os sectores tradicionais, demonstrando grandes dificuldades de adaptação à abertura dos mercados europeus. Simultaneamente, continua a mostrar um conjunto de fragilidades, destacando-se, entre outras, os baixos níveis de instrução e de

qualificação dos recursos humanos, o que explica em parte os baixos níveis de produtividade por pessoa empregada.

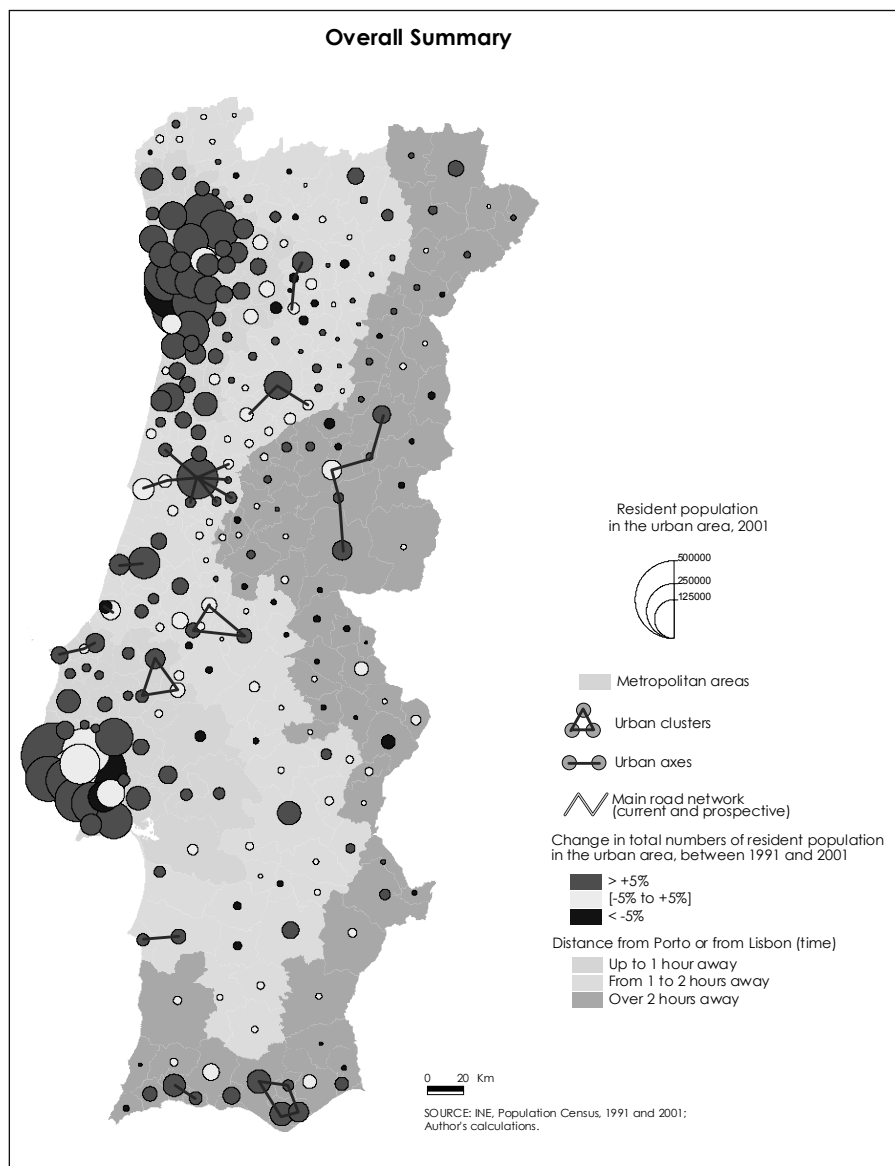
Em matéria de ocupação e ordenamento do território, para lá do forte papel estruturador de dois espaços metropolitanos, o que caracteriza a situação portuguesa são as assimetrias na ocupação da população e da base produtiva, com desequilíbrios sociais e no desordenamento de extensas áreas agrícolas e florestais.

Estrutura Espacial e Sistema Urbano

Em Portugal, a diversidade espacial constitui um recurso estratégico a potenciar e a governar (mapa), tendo em consideração os desafios do desenvolvimento urbano e territorial.

As Regiões Metropolitanas estão actualmente no centro do debate da competitividade e da coesão territorial.

A Região Metropolitana de Lisboa tem vindo a fortalecer o seu posicionamento estratégico e tem captado a maioria dos recursos nacionais em matéria de conhecimento e actividades de serviços avançados. Os intensos processos de suburbanização das periferias e as tendências para um reforço da multipolaridade metropolitana fazem desta metrópole o principal centro de competitividade do país. Na última década, as dinâmicas de emprego e de mobilidade contribuíram para uma estrutura metropolitana com um carácter multipolar mais pronunciado em termos de oferta de emprego. A estrutura de centralidades de comércio e serviços de lazer e a mobilidade que lhe anda associada também confirmam a tendência para o aumento da multi-polaridade, sem que o concelho de Lisboa perca o seu carácter central sobre a envolvente. Assim, nos últimos anos esta área tem vindo a progredir para um modelo mais desconcentrado, sobretudo visível em termos de emprego, mas manifestando-se também nas estruturas de I&D e na relocação das sedes de algumas grandes empresas.



Fonte: Ferrão e Marques (2003).

Lisboa aparece a liderar o sistema urbano português: é a maior concentração nacional de actividades de base tecnológica, de indústrias e serviços “intensivos em conhecimento” e de I&D; possui um *stock* de capital humano muito expressivo e com um perfil de escolaridade e profissões muito diversificado; os *stocks* de emprego têm uma grande dimensão e uma qualidade média alta, o que proporciona uma melhor capacidade de evolução; representa a maior concentração institucional do país; possui a maior e mais diversificada base de serviços sociais e de apoio ao sector produtivo do país; o turismo, a cultura e o lazer representam um *cluster* urbano em crescimento. Mas Lisboa está numa posição periférica no contexto europeu e, relativamente a Madrid, tem dificuldade em atrair investimentos estrangeiros interessados no mercado Ibérico.

No Norte litoral, em torno do Porto existe uma “nebulosa” urbana a que se pode chamar Região Metropolitana do Porto¹. Este território organiza-se em torno de uma estrutura urbana muito dinâmica e caracteriza-se por um modelo de ocupação do território denso e difuso de população residente, de actividades e de redes viárias. Esta mancha urbana estende-se para lá da área metropolitana administrativa, sobretudo para norte e para sul. Estamos em presença de uma estrutura polinucleada, polarizada pela cidade do Porto, por um conjunto de polaridades periféricas metropolitanas e por um número razoável de cidades médias. Numa matriz historicamente marcada pela elevada densidade populacional, os processos de urbanização recentes estão a fomentar o alastramento descontínuo da mancha urbanizada, o que promove a constituição ou incorporação de centros urbanos complementares. A Região Metropolitana possui um modelo económico baseado numa estrutura produtiva vocacionada para os sectores tradicionais e para o mercado internacional.

Entre Lisboa e Porto a urbanização litoral tem vindo progressivamente a alargar-se e a fragmentar a morfologia urbano-rural. Coimbra, Aveiro e Leiria

¹ Também conhecida pela “Região Metropolitana Atlântica – Norte” e agora baptizada de “Arco Metropolitano do Norte Litoral” no Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território.

destacam-se numa estrutura claramente polinucleada. Nesta faixa os processos de urbanização não são muito intensos, mas têm vindo sucessivamente a invadir os territórios agro-florestais, a partir de uma estrutura centrada em várias cidades médias e pequenos centros e de um conjunto de *clusters* industriais, onde se destacam Aveiro, Viseu, Coimbra, Figueira da Foz, Marinha Grande, Leiria e Ourém.

Importância das áreas metropolitanas no contexto nacional

	A.M. Lisboa (% do país)	A.M. Porto (% do país)	Total (% do país)	ANO
População Residente	26%	12%	38%	2001
Emprego*	30%	14%	44%	2001
Emprego Público*	34%	13%	47%	1999
Valor Acrescentado Bruto na Indústria	27%	14%	41%	1999
Valor Acrescentado Bruto nos Serviços	44%	14%	57%	1999
Volume de Vendas das Sociedades	51%	15%	66%	2000
Grandes Empresas (as 500 maiores em facturação)*	68%	13%	81%	2001
Investimento Directo Estrangeiro (intenções)*	73%	11%	84%	1996 - 01
Exportações (Comércio Intra e Extracomunitário)	32%	13%	46%	2001
Capacidade Hoteleira	18%	5%	24%	2001
Doutorados (U&I) nas Areas das Ciências e Tecnologias*	49%	17%	66%	2001
Alunos no Ensino Superior (Público e Privado)	39%	19%	58%	2001/02
Rendimento Colectável*	42%	15%	57%	1999
Pensões Pagas pela Segurança Social	29%	12%	41%	2002

Uma extensa mancha rural estende-se de norte a sul, nas áreas predominantemente interiores, podendo fazer algumas incursões até ao litoral (na Região Centro e no Alentejo). São territórios pouco povoados e com estruturas urbanas de pequena dimensão, com escassas capacidades competitivas, ainda que algumas cidades consigam alguns resultados interessantes na potenciação dos seus recursos (humanos, físicos, materiais ou imateriais).

Principais Problemas, Conflitos e Problemáticas Espaciais

Na correspondência com um certo efeito de sucção da Região Metropolitana de Lisboa face ao país e o seu papel de plataforma privilegiada de articulação internacional do país, verifica-se nesta um nível de rendimento elevado, traduzido em cerca do dobro do poder de compra relativamente à média nacional, verificando-se as maiores concentrações de baixos rendimentos em alguns espaços do Norte e Centro de Portugal, sobretudo em torno da metrópole do Porto e especialmente para leste, onde cumulativamente se existem dados preocupantes em relação a diversos outros indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida, como na situação dos habitantes face à qualificação escolar e ao emprego. Além da Região Metropolitana de Lisboa, também o Algarve e a Madeira, apresentam níveis elevados de produção de riqueza, muito por causa da forte presença do turismo.

A pensar na governança orientada para a estruturação do território, podemos desde já apontar a falta de coordenação entre as políticas públicas, a existência de modelos institucionais e administrativos limitados para a gestão espacial como alguns dos maiores problemas de Portugal.

Nos últimos anos é muito claro que o poder local se multiplicou numa diversidade de actores públicos e privados com interesses e objectivos diferenciados. Este pluralismo é um poderoso factor de pulverização das escolhas públicas e privadas e reclama capacidade de coordenação, que não tem existido em níveis adequados. De resto, a concertação público-privado está a dar os primeiros passos, com iniciativas que são sobretudo visíveis nas áreas da saúde e do ambiente.

Por outro lado, na ausência de regiões e áreas metropolitanas com reais capacidades administrativas, também não se tem evoluído suficientemente na construção social de espaços de governabilidade assentes em bases institucionais e espaciais variáveis, apoiados na confiança mútua, nos entendimentos tá-

bitos e nos efeitos de aprendizagem colectiva. Ou seja, não se tem fomentado e apoiado suficientemente uma cooperação subordinada a uma estratégia de governança espacial, maugrado as evidentes insuficiências de coordenação entre escalas na administração tradicional, de subordinação hierárquica.

A pensar na governância e em especial nas suas articulações – e repercussões – espaciais, pode-se enumerar desde já algumas questões espaciais chave:

- *Excessiva polarização entre o Estado Central e os Municípios.* A emancipação do poder local (municipal) a partir de 1974 realizou-se de forma desarticulada: poucos recursos financeiros locais para competências crescentes; falta de contratos plurianuais entre Estado e municípios; sobreposição de tutelas; marcada desigualdade na capacidade de acesso a programas nacionais e da UE. A ausência de regiões administrativas (excepto nos arquipélagos dos Açores e Madeira) e a fragilidade das instituições intermunicipais, dificultaram severamente a articulação sectorial das políticas do Estado Central e a sua articulação com as políticas locais.
- *Assimetria crescente entre as duas metrópoles (AML e AMP) e desigualdade de dinamismo das cidades médias.* Após um desenvolvimento apreciável da AMP na segunda metade dos anos 80, a crise do início dos 90 provocou uma quebra de competitividade no quadro nacional, e sobretudo, internacional, associada à concentração e reestruturação empresarial, sobretudo nos sectores financeiro e dos media. O choque desigual da integração na UE, a globalização, assim como a persistência de um Estado centralista, favoreceram a competitividade de Lisboa e da AML face ao resto do país e designadamente face ao Porto. Por outro lado, não há uma política dirigida às cidades médias, enquanto elementos estruturadores do sistema urbano nacional, muito embora existam indicadores que apontam para um significativo reforço da qualidade de vida em núcleos urbanos exteriores às duas áreas metropolitanas (com destaque para Évora e Aveiro).

- *Descontrolo da urbanização periférica e degradação e abandono dos centros-históricos.* A aprovação de planos de ordenamento municipal só acontece entre 1993-95, já que antes existiram quase só, e apenas para algumas cidades, meras indicações urbanísticas. Este facto, associado a um muito forte crescimento urbanístico e à expansão do imobiliário explicam de certa forma a “explosão urbana” recente, associada ainda à massificação do automóvel e à facilidade de acesso ao crédito para habitação própria. A construção, isolada ou em loteamentos, de carácter mais ou menos disperso, ou concentrada ao longo dos principais eixos de mobilidade rodoviária, intensificou-se, produzindo-se uma dualidade entre a cidade “histórica-patrimonial” em perda e uma urbanização periférica de carácter descontínuo, com grande dinamismo, mas com elevados défices ambientais e infraestruturais.
- *Infraestruturação e mobilidade.* Apesar do forte investimento registado, persistem carências infraestruturais (saneamento, vias, transportes colectivos). Tal resulta em parte de uma grande fragilidade das finanças locais, conjugada com alguma desarticulação dos investimentos sectoriais do Estado Central e uma forte dependência de programas co-financiados pelo Estado e pela UE. Nas áreas metropolitanas (sem financiamento e competências próprias, sem protagonismo político e quase sem estruturas organizacionais) e nas regiões, não há capacidade para gerir ou coordenar os projectos de carácter estruturante, o que tem resultado muitas vezes numa perda de eficácia das políticas, tal como se aponta no Programa Nacional de Políticas para o Ordenamento do Território (PNPOT) concluído em 2006 e se espera ver alterado no próximo intervalo de políticas da União Europeia (2007-2013). Deficiências gerais nos transportes, especialmente na provisão de transportes públicos, por exemplo, levam a um aumento nas restrições à mobilidade e no planeamento de proximidade. Neste domínio, verifica-se para além disso, que a maioria dos operadores de transportes são empresas públicas ou privadas sem ligações com os escalões governamentais de planeamento.

- *Processos de exclusão social.* Existem sinais de uma crescente polarização social, associada a segregação espacial. O desenvolvimento do ensino e dos serviços de saúde privados, os incentivos financeiros ao uso de transporte individual e a evidente insuficiência na oferta de habitação social a custos controlados, constituem factores que contribuem para o alargamento dos fossos sociais, completados pelo afastamento na condição perante o trabalho (com aumento do número de empresários e gestores, assim como trabalhadores com vínculo precário). Paralelamente, alguns sinais de divisão social, em termos espaciais, tornam-se cada vez mais evidentes, com a antiga tradição de usos mistos em áreas urbanas, que marcou a imagem de Portugal enquanto país multicultural e multifacetado, em que comunidades raciais e sociais muito diferentes conviviam em áreas mais ou menos semelhantes, a desaparecer gradualmente. Apesar de um período fértil de experimentação de políticas de reinserção social, com várias formas de luta contra a pobreza, apesar do rendimento mínimo garantido, do realojamento dos bairros de lata (sobretudo na AML) e criação de novos complexos habitacionais (sobretudo na AMP), persistem graves problemas sociais sobretudo em Lisboa e Porto e alguns dos seus municípios envolventes. Nalguns casos estes problemas sociais associam-se a dificuldades de integração de comunidades de imigrantes, o que é mais evidente na Região Metropolitana de Lisboa, onde é muito forte a presença de comunidades com origem noutros países, com especial relevo para as antigas colónias (Cabo Verde, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Timor e S. Tomé e Príncipe), o Brasil e a Ucrânia e Rússia.
- Nas áreas em perda demográfica, sobretudo no “interior”, os problemas colocam-se essencialmente em relação à fraca disponibilidade de equipamentos de apoio à terceira idade e ausência de uma verdadeira política de desenvolvimento rural (o grande número de incêndios é um indicador do abandono das áreas florestais).

2.1.2. *Estrutura Institucional de Governo*

A governação em Portugal é constituída por três níveis de hierarquia e dimensão territorial decrescente: central, regional e local (municipal e de freguesia).

O nível central é comandado a partir de um governo sediado em Lisboa, subdividido politicamente em vários ministérios e secretarias de Estado e que está administrativamente organizado em direcções-gerais e departamentos. Para lá da organização hierárquica, a maioria dos ministérios está igualmente organizada de acordo com uma distribuição espacial. Verifica-se contudo que, em regra, não só as competências desconcentradas são reduzidas, na generalidade dos casos, como não existe coincidência nos limites das áreas em que subdivide a acção espacializada dos diferentes ministérios, com efeitos graves na coordenação das políticas territorializadas. Este facto levou o governo a desenvolver iniciativas que não só permitam a simplificação dos procedimentos por parte dos utentes dos serviços do Estado (Programa Simplex), como a promover a reestruturação dos serviços do Estado tendo em vista, entre outros aspectos, a coincidência nos limites regionais dos serviços desconcentrados do Estado (PRACE).

O nível regional existe apenas para os arquipélagos de Açores e Madeira. Estas regiões, consideradas autónomas, têm governos eleitos e possuem competências que foram sucessivamente reforçadas desde a sua criação, após o fim da ditadura em 1974. A Constituição da República prevê a criação de regiões para todo o território nacional, no entanto, num referendo realizado em Novembro de 1998, a população expressou-se maioritariamente contra e, além dos mais, num nível de participação abaixo dos 50% previstos por lei para que se pudesse aprovar a criação das 7 regiões administrativas propostas (Norte Litoral, Norte Interior, Centro Litoral, Centro Interior, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve). Relativamente a esta matéria, o Partido Socialista (que constitui a base de apoio do actual governo) propõe um novo referendo para depois de 2008, se vier a vencer de novo por maioria as próximas eleições.

O mapa municipal, com algumas alterações, mantém o essencial do seu recorte desde a reforma de 1836. Apesar das variações ao longo da história, os municípios têm tido, depois das primeiras eleições livres e directas, em 1976, um papel que as populações reconhecem praticamente como de governo local e, tal como o governo central, dispõem de câmara legislativa e fiscalizadora (a Assembleia Municipal) e um órgão executivo (a Câmara Municipal), ambas eleitas directamente todos os 4 anos. Os 308 municípios de Portugal Continental (278) e Insular (30) estão subdivididos em freguesias, cujas assembleias são eleitas em simultâneo com as assembleias e executivos municipais, sendo o executivo escolhido de entre os membros da Assembleia de Freguesia.

A administração contempla dois níveis intermédios entre o central e o municipal, os quais todavia, como se antes de deixou entender, têm reduzida eficácia e notoriedade e não resultam de eleição directa: o distrito não tem praticamente qualquer outro significado senão na representação oficial do governo (que nomeia um governador civil) e na organização territorial da estrutura dos partidos políticos; as “grandes áreas metropolitanas”, “comunidades urbanas” e “comunidades intermunicipais” (leis 10 e 11 de 13/04/2003), foram organizadas a partir da associação voluntária de tipo “top-down”, de que resultou uma variedade e irracionalidade espacial e um impasse administrativo (associada à falta de meios e sobreposição de competências), o que, maugrado algumas dinâmicas interessantes, levou o actual governo a desvalorizar, apostando antes nas NUT III, que manterão o seu papel na negociação da aplicação de alguns dos investimentos de mais clara incidência territorial do próximo quadro de apoio.

Divisão de Competências

O governo assegura todas as funções ligadas à administração do Estado, partilhando as competências de representação externa e de defesa com a Presidência da República. Em linha com as tendências europeias e norte-americanas,

existe uma plêiade de novas soluções de parceria e típicas de terceiro sector, assim como o recurso à iniciativa privada para a parte ou a totalidade dos serviços habitualmente entregues ao Estado e geridos por um governo eleito pelo conjunto dos cidadãos do país.

As únicas regiões portuguesas que têm carácter autonómico são lideradas por um governo eleito directamente, composto por um presidente e um vice-presidente e tem diversas secretarias regionais dirigidas pelo equivalente a ministro, com competências delegadas nas áreas de ambiente e recursos naturais, assuntos sociais, educação, equipamento social e transportes, plano e finanças, recursos humanos, turismo e cultura, os quais superintendem diversas direcções e/ou institutos regionais.

O Município é uma entidade que assegura a representação dos cidadãos, como expressão da vontade democrática dos residentes. Administra e realiza a gestão de um vasto conjunto de serviços de interesse local e constitui um veículo de reivindicação/negociação das vontades e expectativas locais junto da administração nacional. Para além destas funções clássicas, as câmaras municipais asseguram ainda a função de promoção e incentivo ao desenvolvimento, liderando iniciativas muito variadas orientadas para o desenvolvimento e desempenham ainda um papel importante na organização de relações sociais, económicas e territoriais.

O poder local possui alargadas competências, revistas na lei n.º 5-A de 11 de Janeiro de 2002, designadamente no âmbito do planeamento e desenvolvimento, no apoio a actividades de interesse municipal e de licenciamento e fiscalização. E, para além do desempenho das suas competências próprias, as câmaras municipais podem ainda, mediante protocolo, assumir papéis relevantes em associação com o governo e/ou a União Europeia em grandes projectos de habitação, educação, saúde e outros.

As freguesias possuem competências apenas em serviços de proximidade, associados designadamente à gestão e conservação, seja de cemitérios,

escolas e mercados, ou em geral, de ruas, passeios e outros espaços públicos ou equipamentos à escala de pequeno aglomerado (aldeia e vila) ou parcela de uma cidade.

As Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas possuem competências nos domínios do planeamento, gestão estratégica e gestão territorial na área dos municípios integrantes. Todavia, podem apenas assegurar a articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal e em relação a um numeroso conjunto de domínios, só podem responder pela coordenação entre municípios e serviços da administração central, como é o caso de infra-estruturas de saneamento básico e abastecimento público, saúde, educação, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e protecção civil, acessibilidades e transportes, equipamentos de utilização colectiva, apoio ao turismo e à cultura e apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer.

Recursos

As principais fontes de receita do Governo Central são os impostos, entre os quais se salientam o IRS (sobre os indivíduos), o IRC (sobre as sociedades) e o IVA (sobre produtos e serviços). Todavia, para os investimentos inscritos em PIDDAC, as transferências da União Europeia representam 44% da receita (de acordo com o Orçamento de Estado de 2005), estando a despesa organizada segundo 5 eixos: elevar a qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro; afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do país; promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional.

As regiões podem cobrar receitas próprias mas, tal como os municípios, contam igualmente com transferências directas do Estado. Nos municípios, as receitas directas provêm da contribuição autárquica, do imposto municipal sobre os veículos, do imposto municipal sobre os imóveis e da derrama.

O primeiro incide directamente sobre os municípios, o segundo sobre veículos registados no Município, o terceiro sobre a habitação e o último sobre as actividades económicas. Um outro recurso de considerável importância, sobretudo em meios urbanos, é a taxa de urbanização, percebida pela realização de loteamentos, construções ou alterações em prédios, por entre um incontável número de serviços que geram alguma receita (emissão de licenças de porte de arma, de canídeos, de obtenção de cartografia, etc.). Em valores médios, para o ano de 2004, os impostos representaram 32.0% das receitas, as taxas 9.8% e as transferências 51.7%, a que se somaram outras receitas (6.6%). Note-se que os municípios e as freguesias podem ainda recorrer ao crédito e gerir verbas provenientes de programas nacionais e europeus.

Todavia, este regime de financiamento encontra-se actualmente em revisão, tendo-se iniciado um debate que se perspectiva difícil, entre o governo central, apostado em travar formas cada vez mais engenhosas de recurso ao crédito e fontes de financiamento alternativas, alterando algumas das fontes de receita (associando-a mais directamente aos residentes, através de uma parte variável do IRS), face aos municípios, onde parece prevalecer uma defesa da situação actual e sobretudo a recusa de uma imposição que coarta a sua autonomia, designadamente em relação à participação em empresas e recurso a créditos sobre receitas futuras. Em todo o caso, antes como depois da reforma (a ser aprovada, como se crê ser o mais provável), a fonte central de receita dos municípios é constituída pelas transferências de parte das receitas provenientes de impostos directos do Estado, de acordo com uma fórmula que considera diversos elementos, mas muito especialmente o total de população residente.

As freguesias são financiadas pela transferência do Estado proveniente do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) e por algumas taxas (em que as principais são normalmente provenientes da gestão do cemitério e recintos de feira). A estas verbas acresce, em muitos municípios, transferências voluntárias realizadas pela Câmara Municipal do concelho de que a freguesia faz parte,

muitas vezes associada a delegação de responsabilidades em domínios de competência repartida, como é o caso da manutenção de vias e escolas.

2.1.3. O Sistema de Governança

Respostas

O debate em torno da governança e as iniciativas tendentes à sua adoção são recentes em Portugal, o que contribui para explicar que esteja praticamente ausente do discurso político e muito pouco presente na prática do dia-a-dia. Apesar de algumas referências escritas e orais que parecem propor a abertura à crítica e à participação, não é fácil identificar especiais mudanças na governação local e central, ou nos vários níveis da administração pública.

É certo que a participação pública é referida em diversos documentos legais (associados ao ordenamento do território, designadamente), todavia, raramente se ultrapassa o primeiro nível, com a melhoria do acesso à informação.

Em relação a iniciativas, será de salientar a publicação do relatório da *Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado*, onde são especialmente relevantes as reflexões e propostas sobre a desconcentração administrativa. Estas reflexões dirigem-se especialmente à resolução de dois problemas fundamentais na nossa organização territorial pública: em primeiro lugar, a necessidade de reforçar a eficácia da Administração do Estado, nomeadamente através das entidades e serviços públicos que actuam aos vários níveis territoriais; em segundo lugar, as que se dirigem à normalização dos territórios de referência para a desconcentração da Administração Central. As reflexões inscritas neste relatório foram objecto de apreciações políticas aprofundadas, podendo ser vistas como estando na base das 303 medidas anunciadas no âmbito do programa Simplex e já em implementação e avaliação, as quais visam especialmente o aumento da facilidade de acesso aos serviços públicos, desburocratizando e acentuando a transparência e “accountability”.

Debate e Posições

Relativamente às formas de representatividade democrática e à organização da administração do território, impõe-se abordar dois temas candentes: o da regionalização e o da criação de círculos uninominais de candidatura.

Relativamente ao primeiro tema, importa registar que a criação de regiões é um objectivo inscrito na Constituição, o que por muitos é entendido como uma necessidade de um Estado moderno, reforçando a participação e aproximação ao poder por parte dos cidadãos e facilitando a criação de condições para a modernização do país. Do lado contrário, entre os argumentos avançados aponta-se para a escassa dimensão do país e a sua grande coerência cultural. Maugrado não estar actualmente na ordem do dia – e em boa parte refém do êxito do PRACE – a reguionalização está subjacente a muitos discursos e posicionamento e permanece uma ambição para os que vêm nela a possibilidade de se “libertarem” do centralismo da capital e criar agentes, meios e mecanismos capazes de reforçar a coordenação das políticas e construção de capacidades mínimas de auto-governo em diversas matérias.

Quanto aos círculos uninominais de candidatura, existe uma proposta construída a partir dos estudos encomendados em finais do anos 90 pelo Governo aos grupos de Geografia e Estatística das universidades de Porto e Lisboa e que aponta para a criação de um círculo nacional e de vários círculos de âmbito local que permitiriam que para metade da constituição da Assembleia da República existisse uma representatividade directa do deputado relativamente a um grupo de cidadãos de um determinado espaço territorial. Adoptando alguns dos princípios do sistema eleitoral inglês, esta proposta – que se encontra de novo na ordem do dia – prevê a substituição do actual regime, de listas distritais, tendo em vista uma maior aproximação do deputado aos seus eleitores, no que é visto por muitos como tendo por efeito uma responsabilização que revaloriza o seu papel político. Uma vez mais, como face à regionalização, alguns vêm nes-

ta proposta o risco de contribuir para uma certa fragmentação do Estado, seja porque a Câmara de Deputados poderia vir a ser, pelo menos em parte, reduzida ao somatório de interesses locais, seja porque o sistema poderia incentivar a ressurreição de um certo caciquismo de princípios do século XIX, tão relevante a nível local como perigoso para o interesse nacional.

Em geral, relativamente à abertura e à participação dos cidadãos na vida democrática, parece possível identificar uma atitude duplamente negativa: da parte do decisor, a participação de outros, não eleitos, é muitas vezes vista como uma interferência ilegítima e um “ruído” que importa evitar ou, quando impossível, minimizar, pelo que: o debate é realizado numa fase final do projecto ou plano (quando as grandes opções estão já assumidas); a publicidade à participação é em regra pouco visível; as sugestões e críticas raramente têm efeitos reais na alteração da proposta em discussão.

Do lado do cidadão, a percepção de uma participação sem consequências afasta muitos dos elementos mais activos, daí resultando o predomínio de posturas passivas (de recepção de informação), ou em que os mais activos se preocupam apenas com interesses pessoais ou grupais.

Mesmo assim, existem sinais de esperança, seja por algumas, raras, iniciativas de política, seja pelo dinamismo de um crescente número de associações de cidadãos. Entre estas, ressaltam pela sua interferência nas decisões de política, os grupos orientados para as questões do ambiente e ordenamento do território, que têm aumentado a sua notoriedade (com recurso à Internet e à comunicação social, designadamente), contribuindo para uma maior abertura ao debate e real participação nas decisões.

Mas pode considerar-se que, em relação a outros países, em especial no Norte e Centro da Europa, em Portugal parecem faltar os dirigentes, públicos e privados, capazes de pensarem a cinco e dez anos de distância, capazes de gerir

reflexão estratégica que interacciona com a governação. Relativamente à administração do Estado, por exemplo, todos parecem discordar com o modelo de governação centralizado, que impede o surgimento de elites supra-municipais ou regionais, no entanto os avanços para um modelo mais descentralizado demoram a concretizar-se.

Os processos de decisão são em regra conduzidos em comunidades informais fechadas, o que está associado a uma cultura de comunicação reservada, quase de “grupos de amigos”. Isso mesmo se repercute mesmo no Estado e na administração territorial, por exemplo em relação aos municípios que contando-se entre os maiores da Europa e com extenso leque de competências, continuam a actuar de uma forma isolada, com os recursos a serem ministrados de acordo com decisões do Governo Central, por norma não articulados com as competências locais. Estas questões, em conjunto com uma tendência fortemente ‘populista’ e absolutista por parte de muitos dos presidentes de câmara em relação ao poder e ao processo de decisão, resultam numa cultura de comunicação informal e num quadro de *lobbying* muito particulares.

A actual vontade de mudança nas práticas de planeamento e gestão territorial – com efeitos práticos já muito visíveis por exemplo no lançamento de planos de ordenamento e desenvolvimento regional coincidentes com as regiões-plano – enfrenta, por isso, um importante desafio: a capacidade de ultrapassar os mecanismos que permitem contornar os processos formais como a única forma de obter determinados resultados em determinadas circunstâncias. Nesse sentido, não bastará a enunciação de orientações de política como as inscritas no Programa Nacional de Políticas para o Ordenamento do Território (PNPOT).

Todavia, este programa apresenta orientações da maior importância e algumas medidas dirigidas à participação que importa sublinhar, considerando o papel estruturador que poderão ter da participação nos vários âmbitos sec-

toriais do Estado e nos níveis da administração e do planeamento e gestão territorial. Muito embora este programa se dirija especificamente para o domínio do ordenamento do território, é significativo, ainda assim, que o sexto e último dos seus grandes objectivos estratégicos, seja destinado a “reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições”. No seu desenvolvimento em objectivos específicos, sublinha-se a necessidade de:

- Produzir e difundir o conhecimento sobre o ordenamento e o desenvolvimento do território, designadamente através da criação de um portal electrónico que organize a partilha de informação entre serviços públicos e particulares, incluindo o acesso em linha a todos os planos em vigor;
- Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial, com reforço das competências municipais e valorização do papel das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDRs);
- Promover a participação cívica e institucional nos processos de ordenamento e desenvolvimento territorial, com reforço dos mecanismos de acesso à informação, integração política dos princípios e orientações das Agendas 21 e incentivo à cooperação dos níveis central e regional.
- Incentivar comportamentos positivos e responsáveis face ao ordenamento do território, designadamente através de acções de sensibilização, integração do ordenamento no ensino e divulgação de boas práticas.

Alguns destes desafios correspondem a questões a que terão de dar resposta, com aumento de responsabilidade, as instituições regionais (as CCDRs, na falta de regiões administrativas) e subregionais, como no caso de novas agências sectoriais metropolitanas e intermunicipais com poderes reforçados (como acontece já em vários pontos do país para os sectores dos transportes e das infra-estruturas de água e saneamento).

A par destas mudanças, de orientação política e de novas prioridades cujo direccionamento aponta para o reforço da governança, é importante a ocorrência de alterações nos/dos agentes. Aqui, importa sublinhar a existência de uma nova geração de políticos locais e membros do governo, cujo *know-how* está a evoluir dos aspectos físicos do planeamento para questões mais abrangentes, valorizando o cruzamento de escalas, instituições e capacidades.

Esta ênfase na acção e na transformação em direcção à governança que é visível por parte da administração pública, não iliba a sociedade civil de desenvolver esforços de participação e co-responsabilização, tendo em vista criar, consolidar e expandir uma cultura de abertura, participação e envolvimento na decisão.

Métodos e Exemplos

No quadro de casos de estudo (e boas práticas) no sentido da governança, a Iniciativa Comunitária EQUAL merece referência, por estar a desenvolver em Portugal uma nova filosofia de parceria, que está a alastrar-se a outros programas e a outros sectores. Por outro lado, está a contribuir claramente para processos de inovação institucional, sobretudo nas áreas do emprego e da economia social.

As Parcerias de Desenvolvimento (PD) têm de definir objectivos operacionais, mensuráveis e exequíveis num curto prazo (dois anos). Os projectos devem responder às necessidades das pessoas e organizações e, para isso, fazem diagnósticos ouvindo, envolvendo e fazendo participar os destinatários. É com a participação dos públicos-alvo e a experimentação de soluções que se constrói a inovação: diagnósticos participados, capacitação e inovação são factores-chave na construção dos projectos.

As parcerias são construídas com muito rigor: devem estar os parceiros adequados; cada parceiro tem as competências claramente definidas; cada

parceiro sabe o que é que dá (a sua contribuição) e o que é que recebe (os seus benefícios). Faz-se um balanço de competências, individual e colectivo, o que constitui uma forma de consolidar a equipa institucional e assegurar a complementaridade de competência na parceria.

As empresas têm de estar nas parcerias e há uma aposta clara na responsabilidade social das empresas. Isto significa confrontar culturas e organizações diferentes na construção do desenvolvimento.

Nos projectos EQUAL, a validação e a disseminação são obrigatórias. Além disso, todas as actividades do projecto integram princípios de igualdade de género que se traduzem em acções concretas. Por outro lado, os projectos apostam na transnacionalidade, numa lógica de aprendizagem em conjunto. É igualmente fundamental o facto dos sistemas de informação e comunicação serem muito eficientes e a informação circular de uma forma fluida, eficaz e actualizada, sem lógicas hierarquizadas ou especiais controlos burocráticos.

Concluindo, a implementação da Iniciativa Comunitária Equal assenta em várias componentes: directrizes, quadros de referência e partilha de boas práticas, supervisão multilateral, indicadores e processos interactivos. Mas o que faz o EQUAL português exemplar na U.E. é a sua organização em 7 Redes Temáticas (nas quais as parcerias são chamadas a partilhar as suas experiências e os seus produtos e propor novas soluções e novas políticas); as práticas de validação e disseminação dos projectos e a cooperação com as Universidades, nas áreas de formação.

Em relação a formas de cooperação envolvendo instituições, os exemplos são muitos, podendo sublinhar-se a título de exemplos onde há um reforço das dimensões de governança, não tanto pelos métodos e mais pelo tipo de agentes envolvidos e sucesso nos resultados, os seguintes:

- O projecto “Estratégia Ambiental da Área Metropolitana do Porto”, conduzido pela Universidade Católica do Porto e encomendado pela LIPOR

(organização multimunicipal para recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos), foi apoiado pelos municípios que integram a AMP e pela CC-DRN (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte). Promoveu o envolvimento da população em geral, salientando-se a realização de *workshops* amplamente participados em cada um dos 9 municípios da AMP sobre os principais problemas, prioridades e propostas na área do ambiente e ordenamento do território; a constituição de um site e newsgroup; a atribuição de um prémio anual para trabalhos escolares em matérias ligadas à valorização do ambiente; e a constituição de um grupo de acompanhamento científico do plano-processo estratégico.

- Os esforços recentemente desenvolvidos pela CCDRLVT (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo) para construir uma estrutura de estratégia e reflexão participativa. Apesar de grandes dificuldades, a região desenvolveu novas formas de trabalho em rede e de cooperação/integração institucional, com constituição de associações intermunicipais, conselhos municipais e conselhos regionais, onde se procura a participação dos diferentes actores, numa efectiva estratégia de descentralização, ainda que acentue na concentração dos processos de reflexão e de decisão.
- **As auto-estradas com portagens virtuais poderão ser um dos exemplos bem sucedidos em matéria de contratos entre instituições públicas e privadas.** Uma estrada com perfil de auto-estrada (scut) é construída por um consórcio (público-privado), entre o Estado e uma empresa vencedora de um concurso realizado pelo Estado. Este consórcio constrói a estrada, mas o Estado não investe. A empresa que tem a concessão da estrada recebe uma quantia, paga pelo Estado, por cada viatura que usa a scut. Este modelo foi aplicado largamente em Portugal, pois permitiu ultrapassar necessidades infraestruturais do território nacional e ultrapassar problemas financeiros.

Formas de Cooperação

Uma importante dimensão da governança é a de articulação de escalas e transposição de barreiras administrativas, numa lógica de cooperação, especialmente valorizada relativamente a fronteiras mais estáveis e marcantes, como as que separam um país periférico de um único vizinho, como acontece com Portugal. Todavia, não importa tanto tratar as relações exteriores entre países e sim as que se estabelecem com parcelas do território, designadamente cidades ou conjuntos de municípios.

Os indicadores de abertura ao exterior revelam uma grande evolução e um bom posicionamento de alguns espaços, mesmo quando carecem de autonomia para tarçarem rumos e concertizarem políticas. É o caso da Região Metropolitana de Lisboa, que apresenta dinâmicas de internacionalização importantes nos mais diversos domínios: empresas com capital estrangeiro, feiras e exposições internacionais, infra-estruturas de internacionalização, importações e exportações, tráfego aéreo, turismo, relações diplomáticas e cooperação internacional, cosmopolitismo e multiculturalismo. Lisboa é, de facto, a capital política, económica e sócio-cultural do país e, por essa razão, o grande pólo de intermediação internacional.

Apesar disso, o desenvolvimento de funções supra-europeias é relativamente modesto, confinando-se basicamente a dois domínios: relações entre países de língua portuguesa, sobretudo nas áreas da cultura, do ensino e da ciência, da cooperação e da economia; especialização em alguns segmentos das actividades turísticas (Lisboa constitui, por exemplo, o principal porto de cruzeiros das regiões do Arco Atlântico). As apostas estratégicas mais recentes alargam-se a domínios, como o mar (actividades e funções de investigação, cooperação, segurança, etc.) e a saúde (associada, por exemplo, ao desporto ou à atracção de população sénior).

No caso da Região Metropolitana do Porto, os processos de internacionalização são menos intensos, menos diversificados e mais dependentes de promotores não nacionais, sobretudo no que se refere aos sectores industriais mais orientados para os mercados externos. Nota-se que não são desenvolvidas funções relevantes de nível supra-europeu, existindo, antes, uma aproximação estratégica a entidades públicas, privadas e associativas da vizinha Galiza, visando obter economias de proximidade que permitam um posicionamento internacional mais competitivo.

A entrada simultânea de Portugal e Espanha na Comunidade Europeia alterou substancialmente as relações entre os dois sistemas urbanos nacionais. A criação de um mercado ibérico unificado reforçou a centralidade de Madrid no conjunto da Península, tornando-a ainda mais atractiva como localização de empresas, nacionais e estrangeiras, orientadas para esse mercado. O efeito de capital nacional de que Lisboa beneficiava foi, assim, parcialmente prejudicado a favor da principal aglomeração metropolitana da Península Ibérica. Por outro lado, a crescente liberalização das fronteiras e desregulação dos mercados valorizou as localizações menos periféricas em relação à dorsal metropolitana europeia, dando a Madrid e Barcelona condições mais favoráveis para tirar partido das alterações económicas entretanto ocorridas. Finalmente, o avanço mais rápido das linhas de comboio de alta velocidade em Espanha contribuiu também para aumentar a centralidade europeia de algumas das metrópoles espanholas em detrimento das portuguesas. Em suma, a tendência para uma maior integração dos sistemas urbanos nacionais de Portugal e Espanha, com o inevitável acréscimo de concorrência interurbana, e as consequências da integração europeia, que beneficia sobretudo as áreas mais desenvolvidas e com uma localização menos periférica, vieram criar novas oportunidades mas também novos problemas ao posicionamento relativo da aglomeração metropolitana de Lisboa no contexto do sistema urbano europeu. Face a esta nova realidade, as orientações estratégicas aprovadas oficialmente nos últimos anos apontam

para os seguintes objectivos: i) reforço do papel ibérico de Lisboa, através da sua afirmação como principal aglomeração do arco peninsular Galiza-Portugal-Extremadura-Andaluzia Ocidental; ii) integração activa de Lisboa nas redes que estruturam as regiões periféricas marítimas do Arco Atlântico; iii) consolidação do papel de intermediação intercontinental de Lisboa em domínios específicos (países de língua portuguesa, actividades relacionadas com o turismo, o mar e a saúde/desporto, etc.).

A dimensão populacional mas sobretudo funcional da Região Metropolitana do Porto, bem como o actual perfil de especialização económica, condicionam fortemente a hipótese de um reposicionamento radical desta metrópole no contexto europeu. A ambição defendida para o Porto visa transformá-lo num pólo ibérico de nível sub-regional, capaz de se afirmar competitivamente no Noroeste Peninsular. Este objectivo tem suscitado uma aproximação estratégica a entidades públicas e privadas da Galiza. É ainda este objectivo de afirmação internacional em conjunto com a Galiza que tem suscitado uma participação activa em diversas iniciativas desenvolvidas no âmbito das Regiões Periféricas Marítimas.

2.2. Espanha

2.2.1. Perfil do país

Estatísticas Sócio-demográficas e Económicas

Em 2004, a população total em Espanha era de 40,280,780 habitantes, abrangendo uma área total de 504,782 km² (superfície terrestre de 499,542 km² e superfície de água de 5,240 km²), o que corresponde a uma densidade populacional média de aproximadamente 79 hab/km². Anos após a morte do General Franco, e apesar do aumento de cerca de 3 milhões na população base, o número de nascimentos registou um decréscimo superior a

um terço. Enquanto a taxa de natalidade diminuía drasticamente, a reduzida taxa de mortalidade em Espanha também assumia um ligeiro decréscimo. Até meados da década de 80, a esperança de vida fixou-se nos 79,37 anos. Recentemente, a migração em Espanha tem vindo a crescer significativamente e a população urbana ultrapassa os $\frac{3}{4}$ do total.

O sector terciário da economia e da sociedade espanhola é patente tanto no produto interno bruto (contribuição em 2000: 66%) como na taxa de actividade dos sectores (62%). O PIB nacional atinge os \$22,000 per capita (2003), verificando-se que as receitas obtidas através do turismo dão um importante contributo para equilibrar a balança de pagamentos.

Em 2001, a população activa espanhola compreendia cerca de 17 milhões de pessoas e além do terciário, a população activa repartia-se pela indústria (31%) e agricultura, silvicultura e pescas (7%).

Entre as principais importações, contam-se os minerais, combustíveis e lubrificantes, maquinaria e equipamento de transportes, matérias-primas, produtos fabricados, alimentos, animais vivos e produtos químicos. Os principais produtos exportados são: maquinaria e equipamento de transportes, alimentos e animais, veículos automóveis, ferro e aço (siderúrgica), têxteis e artigos confeccionados. Os principais parceiros comerciais são os países membros da EU maiores e mais próximos (França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Portugal) e os Estados Unidos.

De acordo com a Constituição Espanhola, a língua oficial do país é o castelhano. No entanto, o galego, o basco, o catalão (bem como a variedade balear do catalão) e o valenciano são reconhecidos como línguas co-oficiais nas Comunidades autónomas da Galiza, do País Basco, da Catalunha, das Ilhas Baleares e da Comunidade Valenciana, respectivamente.

Estrutura Territorial e Sistema Urbano

A capital e principal Município de Espanha (população em 2003: 3,092,759) é Madrid, a capital da Comunidade Autónoma de Madrid. O segundo maior Município em termos de dimensão populacional é Barcelona (população em 2003: 1,582,738), sendo também o maior centro portuário e comercial. Outras cidades importantes são Valência, um centro industrial e ferroviário, Sevilha, um destino turístico de relevo, Saragoça, outro centro industrial e de comunicações, Málaga, capital da turística Costa do Sol, e Bilbao, um porto bastante atractivo. Estes municípios estão integrados em áreas metropolitanas maiores que, no caso de Madrid e Barcelona, chegam a atingir mais de 5 milhões de pessoas.

Principais Problemas Territoriais, Conflitos e Problemáticas

Quase 40,000,000 de toda a população espanhola, que assume uma densidade de, em média, 77h/km², estão concentrados nas regiões costeiras e em Madrid. O restante território apresenta uma densidade populacional bastante inferior, num desequilíbrio que é ainda mais visível no interior de cada região. De facto, verifica-se que a larga maioria reside em cidades e suas expansões periféricas, enquanto que, desde o êxodo dos anos 60 e 70, as áreas rurais são praticamente inabitadas. Apenas algumas áreas em Múrcia e Valência, Tierra de Campos e o páramo Leonês constituem zonas rurais com uma densidade populacional de algum significado.

Estas disparidades reflectem-se naturalmente nas receitas nacionais. As Ilhas Baleares são a região cujas receitas se apresentam mais elevadas, tendo em conta a importância do turismo, em oposição com o que se verifica nas províncias de Lugo, Cáceres e Zamora. Verifica-se também que o sudoeste de Espanha apresenta receitas inferiores às de Madrid, Catalunha, Levante e Baleares. Em termos gerais, se traçarmos uma linha entre Ribadeo e Almería, a região mais

pobre de Espanha situar-se-ia no sudoeste, para além da Corunha e Vigo, e a parte mais rica no nordeste, excepto Sória, Huesca e Teruel. Esta disparidade deve-se a vários factores históricos.

É igualmente visível o desequilíbrio regional interno. Em geral, a cidade capital da província cria à sua volta uma área que se estende até onde a capacidade económica permitir, por vezes para além das periferias da província. Durante o franquismo, este modelo revelou ser fundamental para a criação de pólos de desenvolvimento, como, por exemplo, Valladolid, Aranda de Duero, etc.

Uma questão de especial actualidade nas últimas décadas prende-se com a imigração. Na sua distribuição espacial, verifica-se que 60% estão concentrados nas comunidades e nas ilhas mediterrânicas, sobretudo na Catalunha, onde residem 20%, e na *Comunitat Valenciana* (14%). Contudo, a maior concentração de imigrantes encontra-se em Madrid, onde residem 23%.

A uma outra escala, é possível verificar concentrações especialmente fortes nas grandes metrópoles, nos municípios turísticos, situados na orla mediterrânica e nas Ilhas Canárias, nos municípios onde existe dificuldade de reestruturação de mão-de-obra na agricultura, nomeadamente em Almería e Múrcia, ou ainda nalguns pequenos municípios do interior.

Para além do número total de imigrantes numa dada comunidade, o que é efectivamente significativo é o número relativo em comparação com a população dessa mesma comunidade, o que parece influenciar a qualidade de vida nestas províncias, colocando de manifesto a inadequação de serviços de saúde, escolas e infantários, além de dificuldades de alojamento, abastecimento de água, ou ainda alguns problemas resultantes de dificuldades de integração e coexistência.

2.2.2. Estrutura Institucional de Governo

Espanha esteve sob a ditadura militar do General Francisco Franco durante quase quatro décadas. A sua morte em 1975 inaugurou um período de

mudança institucional à medida que os alicerces do regime ditatorial desapareciam da cena política. Em 22 de Novembro de 1975, o Rei D. Juan Carlos I de Borbón subiu ao trono e a nova Constituição foi aprovada em 6 de Dezembro de 1978, com entrada em vigor a partir do dia 29 desse mês, culminando na transição para a democracia.

Os traços mais importantes do sistema político actual estão associados a este período de transição, que teve peculiaridade e alguns aspectos é considerada modelar, evitando-se o enfrentamento e possibilitando-se que em apenas 20 meses se desmontasse o velho regime autoritário, instaurando no seu lugar uma democracia progressista, descentralizada e estável. O espírito e as marcas desta transição vão impregnar todo o sistema político actual, desde o estabelecimento de uma monarquia parlamentar até ao próprio sistema eleitoral.

Segundo as definições constitucionais, o poder político está legitimado democraticamente mediante a participação do conjunto dos cidadãos na definição da política nacional através dos processos eleitorais. Quanto à forma política, a Constituição compatibiliza o princípio hereditário e dinástico da chefia do Estado com o princípio democrático de legitimação do poder político. Por consequência o Chefe de Estado carece de poder político efectivo. O centro de gravidade do sistema político espanhol encontra-se nas *Cortes Generales* (Congresso e Senado), órgão do qual emanam as leis que serão executadas pela administração e aplicadas pelo poder judicial, e também de control-colaboração face ao poder executivo. Por último, a Constituição adoptaria uma descentralização territorial do poder.

Espanha é uma monarquia parlamentar cujo chefe de Estado é o Rei, o qual é também o comandante supremo das Forças Armadas. O presidente é o chefe de Governo e representa o poder executivo, sendo nomeado pelo monarca e eleito pelo Congresso dos Deputados. Além disso, existe um órgão consultivo do Governo que é o Conselho de Estado.

As Cortes Generales constitui o único órgão do Estado eleito directamente, o que lhe outorga uma função e representatividade especial, relativamente à sua legitimação face aos outros poderes e órgãos do Estado. No bicameralismo a Câmara Baixa (Congresso dos Deputados) tem claro ascendente sobre o Senado, sendo este actualmente constituído por 259 membros, dos quais 208 são eleitos por sufrágio directo e 51 designados pelas legislaturas regionais, para mandatos com a duração de quatro anos e o primeiro por 350 deputados eleitos por sufrágio universal por representação proporcional com listas bloqueadas.

Como sucede na maioria dos regimes democráticos contemporâneos, o Governo é o órgão central, tendo três tipos de funções básicas: políticas, executivas e normativas, associadas, respectivamente, à direcção da política nacional, tanto interior como exterior, à direcção da administração civil e militar do estado e por último à aprovação de normas jurídicas de forma directa e indirecta. A acção do Governo é dirigida pelo seu Presidente, o qual tem um estatuto claramente privilegiado face aos restantes membros do executivo, até porque estes são por ele escolhidos a apesar de investido pela Cortes tem o poder de as dissolver e convocar novas eleições.

A faculdade que têm os juízes e magistrados para aplicar a lei constitui o terceiro pilar em que se encontra dividido o poder estatal desde as origens do Estado liberal. A Constituição de 1978 introduz duas novidades importantes para Espanha: a criação de um órgão de autogoverno dos juízes (Conselho Geral do Poder Judicial), encarregado da noemação de todos os postos chave da administração da justiça e a criação do Tribunal Constitucional, intérprete supremo da Constituição.

Com este esquema geral, a Espanha pode ser descrita como sendo um país com um sistema político descentralizado com três níveis de administração (nacional, regional e local). As estruturas, poderes e competências dos governos regionais têm vindo a sofrer mudanças radicais nos últimos 25 anos, de tal

forma que a distribuição de funções bem como o sistema de governança são actualmente semelhantes aos de um estado federal. Todavia, existem poucas instâncias competentes que sejam exclusivas a um só nível, com muitos casos de poderes partilhados e “áreas cinzentas”, o que dificulta a descrição em pormenor das actividades que os diferentes níveis de governo partilham sem penetrar numa análise detalhada de cada Estatuto de Autonomia e cada sector de intervenção política.

Nível Nacional

A administração central detém poderes próprios na tomada de decisão e implementação em áreas como política externa, defesa, política fiscal e monetária e política criminal (com as respectivas limitações impostas pela UE). A tomada de decisão em todas as outras áreas subsiste também na administração central, mas apenas na definição das áreas de actuação das restantes administrações e assegurando o cumprimento de certas medidas básicas, bem como a coordenação mínima entre as regiões autónomas.

Este cenário, longe de ser estático e de deixar a administração central “emparedada” (Bañón y Tamayo, 1997: 105-159) é de facto extremamente dinâmico, permitindo ao Estado e às suas instituições de governo e administração o habitual recurso à legislação básica para enquadrar a actuação das Comunidades Autónomas e dos governos locais. Sendo assim, desde meados da década de 80 que devemos centrar o interesse nestes níveis subnacionais de governo, tendo em vista o aprofundamento das suas redes territoriais e político-administrativas.

Nível Regional: Comunidades Autónomas

A Constituição de 1978 veio introduzir um segundo nível de governo importante, delegando poderes a 17 comunidades autónomas: Andaluzia, Aragão, Princi-

pado das Astúrias, Ilhas Baleares, País Basco, Ilhas Canárias, Cantábria, Castela-La Mancha, Castela e Leão, Catalunha, Comunidade Valenciana, Extremadura, Galiza, La Rioja, Comunidade de Madrid, Região de Múrcia e Comunidade Foral de Navarra) e as duas Cidades Autónomas de Ceuta e Melilla. As comunidades autónomas, por sua vez, dividem-se em 50 Províncias e mais de 8,100 municípios e gozam de autonomia nas suas competências para criar outras entidades supra municipais.

Comunidades autónomas / Cidades Autónomas com as respectivas capitais

As comunidades autónomas dispõem de um poder de direcção política, além de um poder legislativo, regulamentar e administrativo, sobre âmbitos e matérias muito importantes como a cultura, a educação, a saúde, o emprego, a habitação, os serviços sociais, o meio ambiente, o urbanismo, o ordenamento do território e as infraestruturas.



O amplo autogobierno das comunidades propicia também o pluralismo político, assim como uma alternância regular e periódica segundo as preferências expressas pelos cidadãos, verificando-se um crescente reforço dos orçamentos e do número de funcionários (que passaram de cerca de 600.000 em 1994, para 1.101.999 em 2003).

Podem diferenciar-se quatro sectores ou âmbitos de actuação das comunidades autónomas, através dos quais se pode perceber os efeitos das mudanças operadas na organização territorial do Estado, sendo estes i) o político-administrativo, ii) o socio-cultural, iii) o económico e iv) o internacional.

i) A fórmula autonómica permite o acesso ao exercício do poder a novas formações políticas – as de âmbito autonómico –, introduzindo assim um elemento moderador, de contrapeso. Surge também uma nova classe política, integrada principalmente pelos presidentes, os membros dos governos, os deputados e os altos cargos de designação política nas diversas administrações autonómicas.

Outro indicador importante do grau de institucionalização e rendimento do autogoverno regional, é a produção legislativa que, em finais de 1993 se aproximava das 2.000 leis aprovadas, com Navarra, Comunidade Valenciana e Canárias a concentrar cerca de 60%. Para comparação, a Comunidade Autónoma de Galicia aprovou ao longo da década de 90 um total de 112 leis, algumas das quais de grande significado político e institucional.

Uma demonstração palpável do crescente protagonismo das comunidades autónomas são os diversos e inúmeros partidos de âmbito regional e que têm vindo a conquistar uma crescente influência não apenas no âmbito das suas respectivas regiões, como também, nalguns casos, ao nível do Estado, caso do Partido Nacionalista Vasco, da Convergència i Unió, da Coalición Canaria e da Esquerra Republicana de Catalunya.

O processo de descentralização política originou também, necessariamente, uma reforma profunda das administrações públicas e, por consequência, do próprio Estado, orientada a corrigir uma excessiva burocratização, a aproximar os serviços públicos da população, a possibilitar uma maior participação dos cidadãos nas instituições, além de procurar melhorar a eficácia e eficiência.

Concretamente, no caso da Galiza esta reforma foi-se materializando em acções diversas, como a implantação do Sistema de Gestão de Procedimentos Administrativos (SGPA), que permite a gestão integral de todos os procedimentos a instância de parte; a criação do Serviço de Resposta Imediata (SERI), que possibilita a rápida resolução de solicitações formuladas à *Xunta de Galicia*; a constituição da Oficina de Tramitação Unica de Indústrias (OTU) ou do chamado *Portelo Único* (*guichet único*) nos *Ayuntamientos*.

Tendo em vista a organização territorial, empreenderam-se programas de comarcalização. O modelo galego, partindo de uma concepção da comarca como uma entidade territorial estratégica para a coordenação e cooperação, está levando a cabo um processo em três fases. De 1991 a 1995, definiram-se os objectivos, iniciam-se os trabalhos em comarcas piloto e arranca-se com o Sistema de Informação Geográfica (SIG) e o Sistema de Informação Territorial de Galiza (SITGA). Na segunda fase (1996-2000) estende-se o Plano de Comarcalização até as 30 comarcas actuais e, na actualidade está a concluir-se uma terceira fase (2001-2006), na qual se pretende dar resposta aos desafios da globalização desde o âmbito comarcal, sendo um instrumento básico para atingir este objetivo o Centro Telemático Aplicado ao Desenvolvimento Comarcal (CETADEC).

ii) No âmbito sociocultural, as mudanças na organização territorial do Estado supuseram, em primeiro lugar, o reconhecimento do direito dos diferentes povos e comunidades a preservar, cultivar e até a exaltar, os elementos culturais autóctones, tais como o idioma, a literatura, a arte, a tradição e o folclore.

A este propósito, é muito evidente como ao longo das últimas décadas ocorreram em todas as comunidades e em especial naquelas que têm uma língua própria, um conjunto de importantes ações no sentido recuperar, preservar e cultivar os seus traços identitários, por exemplo, com a consolidação de um modelo de plena normalização linguística e planos de promoção e dinamização da língua, orientados em especial para utilização na administração pública, na formação de professores, no ensino como língua vernácula.

iii) O coração do regionalismo, tal como o do federalismo, é sem dúvida o problema fiscal. No caso de Espanha é evidente a importância do tema, com intermináveis debates e uma sucessão de fórmulas e modelos de financiamento já ensaiadas, a lembrar que estamos perante uma questão tão fundamental como problemática.

Os fluxos financeiros essenciais procedem quase na sua totalidade do nível central do Estado até 1992, altura em que as relações financeiras entre o Estado e as comunidades autónomas inauguram uma nova etapa, caracterizada pela coexistência de mecanismos de descentralização económica procedentes do modelo anterior com novas técnicas e posturas que permitem já um certo grau de autonomia financeira por parte das comunidades. Esta incipiente autonomia concretiza-se, principalmente, na cedência de uma parte da quota líquida do IRPF gerada nos respectivos territórios, o que se acentuará em anos posteriores a partir do que foi a introdução de “um mecanismo de financiamento específico ligado à capacidade particular de criação de riqueza por parte de cada Comunidade Autónoma” (Alvarado, 1999: 372).

Em 27 de Julho de 2001 um novo sistema é introduzido, tendo como objectivos principais garantir os princípios de suficiencia y estabilidad financiera, assim como a solidariedade entre las diferentes comunidades; para tanto aumentam os recursos disponíveis e a capacidade de gerar receita própria, ao mesmo tempo que são atribuídas maiores responsabilidades na capacidade de cobrança.

Trata-se de um modelo muito ligado à lógica da competitividade fiscal e em sintonia com um federalismo dual e assimétrico, de recorte neoliberal, que pode vir a produzir uma situação de clara desigualdade entre as Comunidades autónomas, colocando em crise uma das finalidades da sua criação.

iv) O âmbito exterior é talvez onde melhor se aprecia o efeito positivo e inovador da reforma territorial do Estado, com a regionalização a propiciar a abertura de canais para a comunicação e cooperação Interregional, tanto na União Europeia como no seu exterior.

O que inicialmente foi motivo de polémica, está passando a formar parte da vida e dinâmica política normal de Espanha, com cada vez mais numerosas actividades levadas a cabo pelas entidades autónomas que ultrapassam as fronteiras estatais. A diversidade destes contactos e actividades é já muito ampla, ainda que se verifique em muitos casos tenham um carácter informal, sem que isso signifique todavia ausência de significado, já que vão criando vínculos e relações de amizade que podem ser a base de projectos e realizações posteriores. Mas, outras relações, em significativo número de casos, têm já carácter formal, utilizando canais e procedimentos que poderemos classificar de paradiplomacia regional: desde viagens e missões das autoridades regionais, passando por geminações, campanhas de promoção em meios de comunicação estrangeiros, participação em redes, conferências e organismos internacionais, até ao estabelecimento de delegações permanentes nas principais cidades mundiais.

Geograficamente, o âmbito transfronteiriço tem um especial significado, tendo em conta a proximidade geográfica e semelhança da natureza dos problemas comuns e das suas possíveis soluções, e inclusivamente, nalguns casos, a existência de um passado comum. Os objectivos destes contactos são predominantemente funcionais, derivados das condições de vizinhança, tratando-se de facilitar o movimento de pessoas, produtos, recursos, serviços, iniciativas, etc. Esta cooperação transfronteiriça alcança nalguns casos um grande desenvolvi-

mento, como é o caso da Comunidade de Trabalho dos Pirinéus, que recebeu cobertura legal de França e Espanha com a assinatura do Tratado de Bayona de 1995, ou a Euroregión Galiza - Norte de Portugal, onde a facilidade de relacionamento abre grandes expectativas.

No âmbito transregional, quando as Comunidades autónomas não são geograficamente contíguas mas são-no os Estados de que fazem parte, as relações já não são essencialmente funcionais e tendem a possuir um grau de formalização maior, até para acautelar possíveis conflitos com os respectivos Estados.

En terceiro lugar utiliza-se a expressão de paradiplomacia global para designar os contactos político-funcionais das Comunidades autónomas com todo o tipo de agentes e actores do sistema internacional (cidades, regiões, Estados, organizações internacionais, multinacionais, ONGs, etc.). Na era actual, caracterizada pela interdependência e a interconecção, numa palavra, pela mundialização, em que as distâncias deixarem de ter o mesmo significado, estas relações passaram a adquirir um sentido e afiguram-se até inevitáveis. Neste âmbito, o contexto europeu adquire um particular significado, já que é dever do Estado, de acordo com convénio assinado em 1984, transmitir informação comunitaria de interessa para as Comunidades autónomas, assim como procurar incorporar os critérios destas na posição espanhola, sempre que não sejam incompatíveis com o interesse geral Estado. Na sua sequência, cria-se em finais de 1988 a Conferência para Assuntos Relacionados com as Comunidades Europeias (CARCE), a qual se vai reforçando e será institucionalizada em 1992.

Em Março de 1998, a Comissão Mista Congresso-Senado para Assuntos da União Europeia acordou na participação directa das Comunidades autónomas numa delegação espanhola perante o Conselho de Ministros da UE, seguindo de perto o modelo belga e alemão. Em Dezembro de 2004, já com o actual governo, aprova-se o “Acordo sobre o sistema de representação autonómica nas

formações do Conselho da União Europeia”, onde as Comunidades autónomas conseguem a concretização de uma das suas reivindicações mais recorrentes e de mais elevado valor simbólico: participar nas reuniões do Conselho através da incorporação de um representante autonómico na delegação espanhola e a sua participação nas deliberações, sempre que se debatam questões que afectam as competências autonómicas e sobre as quais exista uma posição comum.

Além deste importante aspecto, importa realçar que, dos 21 membros no Comité das Regiões que representam Espanha, 17 correspondem às Comunidades autónomas e os quatro restantes aos municípios. Além disso, as Comunidades autónomas dispõem de delegações e agências em Bruxelas para facilitar os contactos e o acesso à informação respecto. Este activismo exterior europeu completa-se com a participação de maneira muito activa em múltiplas associações regionais que se têm vindo a criar, tais como a Assembleia de Regiões da Europa (ARE), a Conferência de Regiões Periféricas e Marítimas (CRPM), a Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), a Conferência de Regiões com Poder Legislativo (REGLEG) e o Consejo de municípios e Regiões da Europa (CCRE).

Nível Local: Províncias, Municípios e Outras Entidades Supra-municipais.

As Comunidades autónomas espanholas dividem-se em 50 províncias, cada uma das quais reúne os municípios existentes no seu território. Algumas Comunidades autónomas, como no caso de Madrid ou La Rioja, são formadas por apenas uma província, sendo que, nestes casos, assumem todos os poderes e responsabilidades provinciais. Às províncias compete, essencialmente, o apoio geral das actividades municipais, particularmente dos municípios mais pequenos, tendo como objectivo apoiar e complementar as comunidades locais através da integração de actividades em planos provinciais. A administração provincial exerce ainda competências relativas a um número limitado de serviços, tais como hospitais e estradas provinciais.

Em Espanha há mais de 8.100 municípios. Os poderes dos municípios foram definidos de uma maneira geral pela Lei do Governo Local de 1985, estando, contudo, sujeitos a especificações adicionais pela legislação tanto do governo central como dos governos regionais. Teoricamente, os governos locais detêm vários poderes, mas, na prática, as suas actividades restringem-se a um número limitado de sectores, tais como polícia municipal, combate aos incêndios, recolha do lixo, limpeza das ruas, gestão do ordenamento do território e transportes urbanos. Apenas os municípios maiores participam na prestação de serviços, especialmente os domínios da educação e da saúde, embora todos possam ceder terreno para instalações.

Os municípios têm sido reconhecidos por se agruparem em entidades ou comunidades supra-municipais por sua própria iniciativa, com vista a garantir uma prestação de serviços adequada e um certo grau de planeamento conjunto, sobretudo quando são demasiado pequenos e vulneráveis por si só. De modo semelhante, no âmbito do governo regional, algumas comunidades autónomas criaram divisões territoriais alternativas chamadas comarcas, de modo a dar conta das relações culturais ou funcionais específicas, tal como ocorreu na Galiza, que actualmente estão a ser revistas. O problema dos governos locais em Espanha está associado com a sua estrutura multi-nível e o “bifrontismo”, de acordo com os quais a definição das bases do regime local é competência do Estado e o seu desenvolvimento objecto das Comunidades Autónomas. Até hoje, a agenda política tem estado ocupada com a reforma das regiões, deixando de fora medidas orientadas para o aumento do poder local que contribuíssem para o reforço do Estado Social espanhol. As reformas mais recentes dos Estatutos de Autonomia, a possível modificação da Lei de Bases do Regime Local na legislatura actual e os eternos problemas financeiros em parte associados à prestação de serviços locais, deixam o municipalismo espanhol (e galego e em parte o Euro-regional) dependente de mais uma reforma e da consolidação real do Pacto Local.

2.2.3. O Sistema de Governança

Respostas

Uma das possíveis respostas a uma grande complexidade na administração do Estado partiu da Administração Geral do Estado em forma de lei. A Lei nº 6/1997 de 14 de Abril, sobre a *Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado* (LOFAGE), tem como objectivo principal adequar a estrutura e actividade da *Administración General del Estado*, dentro do quadro estabelecido pela Constituição em 1978, aos princípios e ao modelo do Estado.

Esta lei adapta as *Administraciones Periféricas del Estado* (órgãos administrativos territoriais) às exigências do Estado autónomo, com o objectivo de suprimir possíveis duplicações e melhorar a qualidade dos serviços que a Administração presta aos cidadãos. A figura do *Gobernador Civil* - de âmbito territorial provincial - é também suprimida e, consequentemente, substituída pela figura do *Subdelegado del Gobierno*, o qual possui um carácter profissional notável e é organicamente dependente do *Delegado del Gobierno*. Nas Ilhas Baleares e nas Canárias, os antigos *Delegados Insulares del Gobierno* são substituídos pelos os *Directores Insulares de la Administración General del Estado*, também eles nomeados pelo *Delegado del Gobierno*. Como resultado, a redução da dimensão das *Administraciones Periféricas del Estado* dá resposta à necessidade de reestruturação da *Administración General del Estado* para se adequar às competências reais do Estado das Autonomias (ainda que, como se assinala mais adiante, além da aprovação da lei, isto se tenha realizado de forma dinâmica através da negociação bilateral Estado-Comunidades autónomas em forma de delegação de competências). O *Delegado del Gobierno* de cada Comunidade Autónoma propõe os *Subdelegados del Gobierno* para as respectivas provincias, que são nomeados pelo Conselho de Ministro.

Além da aposta da Administração Central, um Estado composto e complexo como o espanhol obriga a pensar na articulação de modelos de relações

multinível e intergovernamentais que dêem sentido à cooperação, à negociação e ao consenso territorial e político-administrativo, vitais para o bom funcionamento do todo e das suas partes integrantes, tendo em vista a eficácia global. Para tanto, são necessários mecanismos e estruturas organizativas que abordem os problemas e procurem as soluções de uma forma conjunta. A necessidade de articular as administrações públicas num Estado composto passa necessariamente por intensificar as relações entre as mesmas, através de actuações e programas públicos nos quais convirjam numerosos actores de diferentes níveis.

Assim, a cooperação e e concreto a cooperação autonómica que está relacionada com relações de cooperação entre a administração geral do Estado e as Comunidades autónomas é essencial². Cada comunidade tem um estatuto que expõe as referidas relações e determina as respectivas competências de cada entidade. Além destes estatutos, existem ainda convénios de colaboração e acordos, com a sua dimensão financeira e económica, assim como a implementação de planos e programas conjuntos. Estes acordos têm o objectivo principal de facilitar o desenvolvimento, em termos de crescimento económico com base no desenvolvimento sustentável, iniciativas de apoio empresarial para o aumento da competitividade, actividades que conduzem à sociedade do conhecimento e ao investimento estratégico na inovação e investigação. Os planos e programas conjuntos são, na sua grande parte, co-financiados pela UE através de Fundos Estruturais, e versam sobre assuntos relacionados com a juventude, o voluntariado, a modernização do comércio interior, a qualidade do turismo e o fomento das energias renováveis. Para além destes, existe ainda a cooperação Estado-Comunidades autónomas, onde se podem encontrar referências quanto à evolução legislativa e aos aspectos organizativos, assim como os subsídios distribuídos pelas diversas conferências sectoriais e uma larga gama de comissões

² A *Política Autonómica* é disponibilizada através da página web oficial do *Misterio de las Administraciones Públicas*, onde também se podem encontrar informações sobre cooperação autonómica, regime jurídico, dados económico-financeiros, fundos de compensação inter-regionais e indicadores socio-económicos.

bilaterais de cooperação. Existem ainda os *Reales Decretos de Trespasos* sobre as várias competências por comunidades e matérias.

A Constituição não previu um sistema adequado de articulação, faltando um espaço de encontro onde possam ser abordados problemas de gestão das políticas públicas com uma dimensão multinível, maugrado a existência de diversos órgãos e fórmulas que procuram minimizar esta falta, com destaque para as Conferências Sectoriais e os Convénios de Colaboração. As primeiras, de composição mista (Estado/comunidades autónomas), foram criadas em 1983 e são fóruns de encontro e discussão, com atribuições sectoriais de coordenação; os Convenios entre o Estado e as comunidades autónomas têm uma larga tradição e a sua finalidade é a de contribuir para que ambas partes possam dispor dos meios necessários para o exercício das competências de que são titulares, verificando-se que ao longo dos últimos anos o seu número tem aumentado notavelmente.

O conjunto de instrumentos e órgãos de cooperação, como se disse, não têm bastado, face a problemas quer no seu ritmo de funcionamento, quer quanto à sua eficácia, não possibilitando por exemplo que as comunidades autónomas conheçam os projectos do Governo central em relação à legislação básica e aos planos de actuação nos diferentes âmbitos da administração pública. Tampouco parece muito acertada a via do bilateralismo como prática habitual e reiterada, com o recurso incesante ao encontro e negociação “a dois” entre as autoridades do Governo central e as de cada comunidade autónoma, impedindo o diálogo e acção colectiva por parte de das comunidades autónomas, forçando uma negociação que por vezes parece menos entre instituições e mais entre partidos ou até entre afinidades e fobias pessoais.

A institucionalização em Outubro de 2004 da Conferência dos Presidentes autonómicos, seguindo o exemplo de outros Estados compostos, tanto federais (Alemanha e Austria) como regionais (Itália), permitiu constituir um

dos órgãos mais importantes de coordenação, assim como um fórum político onde se podem tratar assuntos comuns e expor e trocar experiências, podendo corrigir um défice de comunicação, cooperação e coordenação. No caso particular de Espanha, onde existe pelo menos uma reunião anual e onde os acordos alcançados devem traduzir-se em orientações políticas que obrigarão inclusivamente o Governo a convertê-las em lei no caso de serem alcançadas por consenso, a Conferência de Presidentes terá também que desempenhar uma importante função de arbitragem e coesão do modelo territorial, principalmente nos casos em que as Conferências Sectoriais tivessem dificuldades para alcançar acordo, por exemplo em relação a modelo de financiamento, imigração, sistema de ciência e investigação, participação das comunidades autónomas na União Europeia ou em reformas constitucionais e estatutárias.

Em definitivo, a relação de cooperação entre os governos de Espanha (central, regional e local) é possível de diversas maneiras:

- A Constituição permite às comunidades autónomas que participem na eleição dos senadores, apresentem propostas de lei às *Cortes* e que celebrem convénios entre si.
- As Conferências Sectoriais constituem um órgão consultivo originário do Projecto de Lei Orgânica de Harmonização do Processo Autónomico (LOAPA), posteriormente anulada parcialmente pelo Tribunal Constitucional, sendo um instrumento de coordenação vertical, para que as suas decisões não se relacionem com matérias da competência das comunidades.
- Nas Comissões Mistas de Transferências, discutem-se os serviços, os funcionários públicos e os recursos materiais transferidos pelo Estado. Em sequência, as Comissões Bilaterais tratam de convénios e resoluções de conflitos.
- Existem vários instrumentos com diversas modalidades de planeamento conjunto: convénios, parcerias e associações de nível local, redes de municípios de média dimensão, formando comunidades urbanas e áreas metropolitanas.

A cooperação territorial e político-administrativa no nível local tem conhecido grandes progressos, no quadro de uma ampla reforma associada aos Estatutos de Autonomia. Destaca-se neste processo a criação da Conferência Sectorial de Assuntos Locais (CASL), constituindo o órgão colegial máximo de cooperação entre a administração do Estado, as comunidades autónomas e as entidades locais, representadas pela Federação Espanhola de municípios e Províncias. De entre os compromissos da CSAL, inclui-se uma análise de projectos-lei como a Lei de Bases do Governo e da Administração Local, o Regulamento das Eleições Locais, a Lei sobre Propriedades Locais, o incentivo de Convénios Locais Autónomos e o início de uma Conferência de Cidades.

O Livro Branco produzido sobre a matéria oferece um quadro para a análise da situação do governo local em Espanha, considerando que o município é o terceiro pilar sobre o qual assenta a articulação territorial do Estado. Este esforço para reformar a posição local recebe impulsos também a partir das comunidades autónomas, como ocorre no caso do Departamento de Governança de Andaluzia, que elaborou o seu próprio *Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en Andalucía*.

Debate e Posições

A Constituição espanhola de 1978 resolveu com êxito os grandes problemas históricos de Espanha, e após um quarto de século de vigência, pode afirmar-se que consolidou as linhas mestras das questões essenciais da democracia, muito embora continuem as imperfeições da organização territorial do poder, ou seja, da forma do Estado. Embora se termine com o secular modelo de Estado centralista ao institucionalizar-se o Estado das autonomias, tal não permitiu resolver de vez o problema ou a “questão regional”. Efectivamente, o Estado autonómico necessita de uma revisão permanente e é questionado sistematicamente, principalmente pelas formações nacionalistas, que reclamam pela

construção de un Estado de tipo confederal que reconheça a soberania de das várias nações existentes en Espanha e o seu direito à autodeterminação.

Considerando os resultados não desejados e os males que se atribuem ao modelo autonómico, tem-se vindo a formular uma grande quantidade de propostas de reforma, o que constitui un claro sinal da complexidade do problema e o grau de descontentamento que rodeia actualmente o Estado autonómico. E se uma boa parte tem por intenção encontrar uma solução dentro do modelo modelo constitucional autonómico, outras entendem que a única solução para o problema é a saída do quadro autonómico e, por tanto, do próprio contexto constitucional. Entre as várias opções, salientam-se como propostas de:

- Federalismo simétrico, cooperativo e executivo, de tipo alemão, caracterizado pela homogeneidade entre as comunidades autónomas y pelo predomínio das relações de cooperação multilateral. Segundo este o nivel central continuari a desempenhar funções importantes, por ejemplo, de política fiscal de carácter homogéneo tendo em vista conseguir a redistribuição da riqueza tanto entre as comunidades como entre todos os cidadãos espanhóis.
- Federalismo assimétrico assumido, o que permitiria reconhecer a heterogeneidade interma, com especiais competências e serem atribuídas a algumas comunidades autónomas (Cataluña, Navarra, Galicia, País Vasco, Canarias).
- Reformar o Senado para o converter numa câmara legislativa autenticamente territorial, ou seja, de representação das comunidades autónomas.
- Eliminação do dispositivo que permite que o Estado funcione *à la carte*, assumindo o recusando competências de acordo com conveniências ou caprichos conjunturais.
- Melhorar o sistema de financiamento autonómico, para, por um lado, garantir a unidade do ordenamento jurídico tributário e a suficiência financeira do

Estado e das comunidades autónomas, por outro, para dar cumprimento do princípio de solidariedade.

- Articular a participação das comunidades autónomas no sistema institucional da União Europeia, possibilitando simultaneamente a acção exterior das comunidades quando estejam em jogo competências próprias.
- Incorporar o Tribunal Constitucional, ao Tribunal Supremo e ao Conselho Geral do Poder Judicial magistrados designados pelas comunidades autónomas, para melhorar o seu carácter arbitral e garantir a sua sensibilidade autonómica.
- Desenvolver a concretização do que dispõe a Constituição nos artigos 3.3 e 149.2 para facilitar a comunicação cultural entre as comunidades autónomas e fomentar, assim, a riqueza das distintas modalidades linguísticas e outros elementos culturais que conformam o conjunto do Estado.
- Reafirmar a potencialidade integradora da Disposição Adicional Primeira da Constituição, que não apenas declara amparar e repetir os direitos históricos dos territórios forais, como se compromete à sua actualização geral.
- Finalmente, entre as propostas de ruptura destacam-se as que advogam a autodeterminação, a confederação, a união com a Coroa, a co-soberania ou a teoria dos fragmentos do Estado.

Métodos

Entre as diversas fórmulas de cooperação vertical entre o Estado e as comunidades autónomas podemos destacar algumas empreendidas por determinados ministérios.

O Método Aberto de Coordenação foi implementado no processo de elaboração do *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2003-2005*. Este plano pre-

tende: promover uma política de ensino abrangente que englobe todos; reforçar a escolaridade obrigatória de modo a dar resposta às necessidades das sociedades mais vulneráveis; promover a educação para crianças dos 0 aos 3 anos de idade de classes menos favorecidas; reforçar a articulação entre o ensino e o mundo laboral e promover o ensino básico para adultos em risco de exclusão.

O Ministério da Saúde e do Consumo aplicou este método na Estratégia Global para um Sistema de Saúde Descentralizado, tendo como principais linhas orientadoras: 1) Equidade, solidariedade e segurança, 2) Mais saúde em todas as fases da vida, 3) Prevenção de doenças e acidentes pessoais, 4) Estratégias multi-sectoriais para a saúde, 5) Um sector de saúde orientado por objectivos, 6) Políticas de inovação e modernização. O MAC (Método Aberto de Coordenação) tem sido implementado na definição de objectivos comuns, que se reúnem na Estratégia da Organização Mundial da Saúde (OMS), e as linhas de acção na área da saúde, definindo indicadores para vigiar os resultados, permitindo que cada participante escolha as acções a desenvolver. A justificação consiste no facto de que obedece à estratégia de saúde da Região Europeia da OMS desde 1998, é consistente com os objectivos e instrumentos estabelecidos pela Lei de Coesão e Qualidade do Sistema Nacional de Saúde (SNS), permite uma visão intercalar do SNS no seu conjunto, promove as acções intersectoriais, a direcção das autoridades de saúde e a capacidade dos cidadãos. Implica igualmente uma reflexão sobre o papel do Ministério da Saúde e Consumo (MSC) e CISNIS no contexto de um sistema de saúde descentralizado.

O Ministério da Educação e da Ciência tem aplicado este método no Plano Nacional da Investigação e do Desenvolvimento + Inovação 2004-2007. Com vista a atingir os objectivos do plano, adoptaram-se as orientações e objectivos principais estabelecidos para a área comunitária; a interpretação de tais orientações em relação às medidas e acções de políticas nacionais; e a avaliação comparativa destas medidas e acções com as de outros Estados Membros para favorecer a convergência e a aprendizagem conjunta.

Formas de Cooperação

O Plano de Desenvolvimento Regional em Espanha 2000-2006 (para as regiões Objectivo 1) foi elaborado pela Direcção Geral de Fundos Comunitários e Financiamento Territorial com a colaboração das comunidades autónomas interessadas, no qual estão contemplados os problemas estruturais das regiões, bem como a estratégia e as prioridades de acção e os indicadores de recursos financeiros para dar resposta aos problemas específicos de cada região.

A Comissão Nacional da Administração Local foi criada com base nos artigos 117º-119º da Lei nº 7/1985, e constitui uma entidade que actua como espaço permanente de cooperação entre a Administração do Estado e a Administração Local. Integra-se orgânica e funcionalmente no Ministério das Administrações Públicas. Esta comissão é constituída pelo mesmo número de representantes de entidades locais e da administração do Estado que determinará o Governo central.

No plano autonómico existem projectos de cooperação destinados a aproximar as organizações autonómicas aos cidadãos, em linha com alguns dos princípios da governança, tais como:

- Na Catalunha, a *Generalitat* (Governo Regional) criou a *Administració Oberta de Catalunya*, um projecto cujo objectivo principal consiste em reforçar as relações entre as administrações, os cidadãos, as empresas e os profissionais na Catalunha através da utilização de novas tecnologias de informação e comunicação. CAT365 é a página web oficial dos serviços integrados das administrações catalãs e está disponível 24 horas por dia.
- Na *Comunitat Valenciana*, foi constituída a *Fundación Comunidad Valenciana-Region Europea*, com vista a promover o envolvimento da comunidade nas políticas e acções da UE e impor o seu conhecimento. Não se trata de uma fundação sem fins lucrativos e é de duração sem termo, sob a tutela da

Generalitat Valenciana, em conformidade com a legislação que se aplica. Em particular, dará apoio ao *Consejo del Generalitat* no âmbito das suas competências, bem como em outros domínios de interesse geral para a comunidade relacionados com a política europeia.

- Na *Comunidad del Principado de Asturias*, *La Red Asturiana de Información y Sensibilización Europea* (Red Eurastur), constituída em 9 de Maio 2001, tem como objectivo principal a optimização de todos os recursos disponíveis no principado, visando desenvolver informação e acções de sensibilização relacionadas com o processo da integração europeia. Pretende facilitar o acesso rápido à informação sobre assuntos europeus a todos os cidadãos e entidades públicas, assim como privadas, e conseguir o mais elevado nível de coordenação possível nas acções de sensibilização para que a sociedade perceba as suas repercussões. ●



3. A COMUNIDADE DE TRABALLO GALICIA-NORTE DE PORTUGAL E A GOBERNANZA

3.1. Aspectos de Gobernanza Eurorrexional en Galicia e o Norte de Portugal

■ Xa se constatou nos apartados anteriores do libro Galicia e o Norte de Portugal constitúen realidades políticas e administrativas diferentes, integradas en contextos intergubernamentais e multinivel heteroxéneos (Estado descentralizado con tendencias federalizantes *vs.* Estado unitario e centralista), con organizacións territoriais que son froito desta tensión política (Comunidade Autónoma con competencias lexislativas *vs.* Rexión administrativa¹) o que, sen dúbida, supón dificultades á cooperación entre ámbalas dúas rexións fronteirizas. Un breve resumo institucional e político-administrativo en forma de cadro axúdanos a lembrar estas diferenzas que cremos son, en si mesmas, base para a integración da Eurorrexión e o funcionamento futuro da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (ver cadro páxina seguinte).

¹ No espazo comprendido por esta Região Administrativa (englobado baixo a xenérica denominación de NUT II) conviven diferentes estruturas administrativas que se corresponden con outras tantas dimensións de administración: seguridade pública, protección civil e representación do Estado (Distritos); ordenación do territorio e ensino (NUT II); agricultura (Subregiões Entre Douro-e-Minho e Trás-os-Montes e Alto-Douro); vid. Decreto-Lei n° 244/2002, de 5 de novembro, e Regulamento (CE), núm. 1059/2003 do Parlamento Europeo e do Consello, do 26 de maio de 2003, polo que se establece unha Nomenclatura Común de Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS).

Cadro de variables políticas, administrativas e institucionais de Galicia e Norte de Portugal

	España	Portugal	Galicia	Norte de Portugal
NUTs I	7 Agrupacións de Comunidades Autónomas	3 Territorios no Continente	Galicia, Asturias e Cantabria	PTT
NUTs II (Rexións)	17 Comunidades Autónomas e dúas Cidades Autónomas	2 Regións Autónomas (Açores e Madeira) e 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvemento Regional ²	Comunidade Autónoma de Galicia	Região Norte
Tipo de Rexión	Autónomas	Autónomas e Administrativas	Político-administrativa	Inexistentes ³
Institucións de Goberno	Goberno Autónomo	2 Góvernos Autónomos e 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvemento Regional	Xunta de Galicia	Comissão de Coordenação e Desenvolvemento Regional do Norte (CCDR-N)
Sistema de Goberno		Parlamentarista		Sen goberno, órgano de dirección desconcentrado dependente do Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.
Sistema de Elección		Directo con sufraxio universal		Inexistente
Cámara Lexislativa		Si		Inexistente
Poder Executivo		Si		Inexistente

² Non existindo as Regiões Administrativas na estrutura territorial portuguesa a actual divisão rexional é coordinada polas CCDR (Decreto-Lei nº 104/2003 de 23 de maio), como entidades administrativas de ordenación territorial con carácter local, isto é, son poder local ao igual que municipios e Freguesias (vid. Oliveira Rocha e Filipe, 2003).

³ Referendum de 8 de novembro de 1998 sobre a rexionalización en Portugal, que contou cun 49,16% de participación, un 63,47% de voto negativo á primeira pregunta (“Estaría de acordo coa creación de rexións administrativas?”), e un 64,01% á segunda (“Estaría de acordo na creación da rexión administrativa da zona na que está censado?”); vid. López Mira, (2001: 112-197).

	España	Portugal	Galicia	Norte de Portugal
Poder Xudicial				
NUTs III (Provincias, Subregións e Distritos)	Si 50 Provincias (de Réxime Común e de Réxime Foral), ademais das entidades insulares	30 unidades NUT III	Dependente do Estado A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra	Inexistente Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega (5 Distritos: Porto, Braga, Bragança, Viana do Castelo e Vila Real)
Entidades Supralocais	2 Áreas Metropolitanas, 997 Mancomunidades, Comarcas e 536 Consorcios	3 Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas, Comunidades Intermunicipais (de Fins Gerais e Associações de municípios)	39 Mancomunidades 27 Consorcios (Pendentes aprobación Lei Áreas Metropolitanas en Vigo e A Coruña)	Grande Área Metropolitana de Porto e Grande Área Metropolitana de Minho; Comunidades Urbanas de Douro, Baixo Tâmega, Valimar, Vale do Sousa e Trás-os-Montes; Comunidade Intermunicipal de Vale do Minho ⁴
Concellos⁵	8.109 Municipios	308 Concelhos 4.257 Freguesias	315 Concellos 3.781 Parroquias 29.947 Entidades Singulares de Población	86 Concelhos 2.024 Freguesias

⁴ Por mor da confusión creada pola introdución das figuras intermunicipais metropolitanas, comunidades urbanas e intermunicipais, o actual goberno reintrodúce o modelo das NUT III potenciando a coordinación intermunicipal, que para o caso do Norte confirma as seguintes unidades: Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Vouga, Grande Porto, Minho-Lima, Tâmega.

⁵ Neste apartado establecemos unha identidade entre os Concellos galegos e os portugueses sabedores de que Portugal contempla unha división específica de Unidades Administrativas Locais (UAL) pola extensión territorial do seu mapa local ao igual que polo seu amplo rango de competencias autóctonas; así, en Portugal, o nivel UAL.1 corresponderíase coa antiga NUT.4 (308 Concellos), mentres que a UAL.2 (antiga NUT.5, que si existe en España como Municipios) corresponderíase coas Freguesias, quedando as Parroquias e outras entidades infralocais propias do sistema español e galego fóra da tipoloxía de NUTs.

:: AGOBERNANZANAEURORREXIÓN GALICIA - NORTE DE PORTUGAL :: AGOBERNANZANAEURO - REGIÃO GALIZA - NORTE DE PORTUGAL ::

	España	Portugal	Galicia	Norte de Portugal
Órganos de xestión da Eurorrexión	Secretaría de Estado de Facenda e Orzamentos e Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos do Ministerio de Economía e Facenda	Direcção Geral do Desenvolvimento Regional dependente do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	Secretaría Xeral de Relacións Exteriores, Presidencia da Xunta de Galicia (Xunta de Galicia)	Direcção Regional de Administração Local da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional - Norte (CCDR-N)

Institucións comúns para a cooperación transfronteiriza

Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

Fonte: *Elaboración propia segundo Oliveira Rocha e Filipe (2003); Márquez Cruz (2006: 5-62; 2004: 423-543); López Figueroa, Méndez Martínez e Souto González (2005: 159-230).*

Todas estas asimetrías político-administrativas, competencias e institucionais nos respectivos territorios rexionais a un e outro lado do Miño, que inicialmente terían dificultado o fluído contacto entre os pobos que os habitan, víranse superadas polo cotiá intercambio de empresas con intereses económicos comúns, de cidadáns con expectativas de ocio, comerciais, laborais ou de calquera outra índole. Existe unha base histórica, cultural, lingüística, mesmo paisaxística, de indubidable valor que algúns autores xa significaron con éxito e acerto (López Mira, 1998; Domínguez, 2004: 17-21). A iso hai que engadir a democratización de ámbolos dous países nos anos 70, integración europea e factores propios da globalización que achanzaron este camiño bifurcado fai xa máis de nove séculos e que dende mediados da década dos 80 provocaron un renacemento dos contactos transfronteirizos.

Non querendo desviar a atención sobre o obxecto de análise (a gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal) trataremos neste capítulo os aspectos máis relevantes de ámbolos espazos que evolucionaron de dous territorios cara a unha Eurorrexión consolidada no contexto comunitario e pioneira nalgúns aspectos de xestión que se revelan a través da figura da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. Mais, por que personalizar na institución da Comunidade de Traballo o proceso de construción da Eurorrexión?. Entre outras razóns porque somos da opinión de que a través dela conformouse o núcleo de xestión necesario para abordar un reto que inicialmente estivo vencellado ao desenvolvemento e á cohesión (habitualmente en forma de mellora de infraestruturas), pero que foi fiel ao pouso histórico, xeográfico, cultural e lingüístico común. Desta forma a Comunidade de Traballo liderou o proceso de transformación dun simple modelo de cooperación transfronteiriza con riscos de eficacia, cara a outro máis achegado á gobernanza na que se integran variables democráticas e de xestión de redes. Existe unha última razón, e non é outra que a necesidade de facer visible a Eurorrexión nunha institución que integra elementos políticos e técnicos, organizacións locais, redes sociais e empresariais de ámbolos territorios miñotos.

Entre os puntos que tocaremos contemplamos unha breve introdución histórica, unha aproximación estratéxica (co seu posterior diagnóstico básico) no que aparecen aspectos relacionados con factores socioeconómicos, político-administrativos, e incluso organizativos (proprios de la Comunidade de Traba-llo Galicia-Norte de Portugal), pero que tamén analizan algúns dos programas de cooperación transfronteiriza (sinaladamente Iniciativa Comunitaria INTE-RREG) levados a cabo entre ambos territorios sobre todo no periodo 1994-1999 e 2000-2006.

O obxectivo será o de compoñer o puzzle eurorrexional da maneira máis completa posible, da forma que poidamos inferir do seu proceso de creación, evolución e consolidación, aspectos da gobernanza que resulten significativos non só en cada un dos dous territorios por separado, senón entre eles, véndose así reforzados os aspectos técnicos (de eficacia) de toda cooperación transfron-teiriza, pero tamén os de gobernanza (democracia, goberno na rede e aberto), tal e como nós intuímos.

3.2. Contextualización da Comunidade de Traba-llo Galicia-Norte de Portugal: Análise e Diagnóstico Estratéxico

O plantexamento estratéxico xorde no ámbito das organizacións privadas como modelo de reflexión a través do cal conectar estas organizacións co seu entorno, cos clientes dos seus produtos e servizos (Arellano Gault, 2004). Pos-teriormente o enfoque estratéxico deriva cara organizacións públicas e tamén cara a territorios baixo a mesma filosofía: analizar o entorno do territorio e/ou a organización, aproximarse aos seus cidadáns e usuarios de servizos públicos e vencellos ás posibilidades reais de xestión destes gobernos-administracións. Esta é a experiencia dun gran número de organizacións e territorios que ao lon-go e ancho do mundo utilizaron a análise e diagnóstico estratéxico para poder “repensar” as súas realidades, coñecer cales eran as súas posibilidades en forma

de fortalezas e oportunidades, pero tamén as súas limitacións, debilidades e ameazas. No noso caso do que se trataría é de utilizar a parte da metodoloxía que nos ofrece a análise estratéxica para poder enmarcar correctamente as variables que integran a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, coñecer mellor o entorno e a “caixa negra” da Comunidade de Traballo, a súa organización administrativa, así coma as actividades que realiza consideradas como a súa misión principal, de forma que podamos extraer o mellor diagnóstico posible para situalo en clave de gobernanza.

A hipótese que manexamos é que a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal evoluciona dunha institución transfronteiriza estruturada en torno a unha organización administrativa, baseada na xestión de Iniciativas Comunitarias e en principios de Nova Xestión Pública (eficacia, eficiencia, produtividade) co obxectivo fundamental de acadar financiación para os gobernos subnacionais (inicialmente a Comunidade Autónoma-Região, posteriormente Concellos), cara a outro tipo de institución máis integrada na Unión Europea, de carácter transfronteirizo mais tamén transrexional, baseada en criterios de democracia, de gobernanza multinivel para o que vai consolidando unha estrutura de xestión pública intergubernamental (*global*), orientada á xeración de redes de políticas (*policy networks*) que perseguiría a longo prazo unha Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal de carácter máis político.

3.2.1. Aspectos do Entorno

Falar de Eurorrexión é fixar na nosa retina espazos de contactos ancestrais, que nalgúns dos casos teñen máis de dous mil anos, e que, por avatares políticos, derivaron en realidades territoriais diferentes. Non é obxecto deste estudo realizar unha reconstrución do espazo eurorrexional en clave historiográfica (Souto González, 1999), si de marcar algúns fitos que hoxe en día permiten visualizar este marco transfronteirizo coma realidade.

Aínda que a separación efectiva de Galicia e o Norte de Portugal tivo lugar en 1.128, a comunión de ambos territorios é máis que apreciable no cotiá, con episodios políticos anecdóticos que mesmo chegaron a causar graves problemas diplomáticos entre España e Portugal (o Couto Mixto; López Mira, A.X., 2005: 177-183). Para López Mira hoxe en día non só podemos falar dunha realidade galaico-portuguesa, con reigaños na “Gallaecia” romana e sueva, poderíamos chegar máis lonxe aludindo a cidadáns “galaecos españois” e “porto galaecos” (López Mira, 2004: 43-50), a isto axudounos o proceso de construción europea que deu sentido a espazos económicos máis aló das fronteiras, recuperando ademais lugares comúns de identidade cultural e lingüística ancestral, interesadamente esquecidos polas construcións nacionais (do século XIX) que van sucedendo ao longo dos séculos. Estes novos espazos son de cidadanía, non só de Estados, de veciños que se comunican superando os “limes” impostos, que intercambian nun mundo global (e o transfronteirizo é o primeiro paso). Agora ben, esta reconstrución do marco cidadán pódese realizar dende o propio Estado (modelo tradicional) ou dende a integración rexional no contexto comunitario (modelo innovador de cidadanía multinivel); no noso caso somos partidarios desta segunda vía que é a máis real, práctica e apegada aos cidadáns.

España e Portugal voltaron a ollarse coa excusa da Comunidade Europea en 1986, fío condutor da cooperación transfronteiriza, máis cunha historia que, no caso de Galicia e o Norte de Portugal, sempre estivo presente na conciencia “gallaeca”. Da Europa dos Estados foron transitando lentamente cara a Europa das Rexións (Rojo Salgado, 1991), nun pausado pero claro camiño cara a integración de todos os territorios (incluídos os subnacionais-locais) nesta Europa global e multinivel, e sempre dende a óptica e idea federalista (Rojo Salgado, 1996).

Se asumimos o papel protagonista das colectividades territoriais, dos entes subestatais desta Europa das Rexións, en paralelo ao poder dos Estados-nación (non o esquezamos, actores principais da Unión na actualidade), teremos que situar o punto de análise que nos interesa con relación á Eurorrexión Galicia-Norte

de Portugal. Ben, este punto atoparémolo na xenericamente denominada como cooperación transfronteiriza, que se enmarca dentro das axudas que a Unión Europea facilita aos niveis subnacionais de goberno e administración, en forma de política rexional e de cohesión, á sazón, colectividade territoriais e locais, ou entes locais (provinciais-autárquicos) e rexionais (ou NUTs III e II), respectivamente. É aquí onde cobra protagonismo a Europa das Rexións porque é aquí onde se atopan fondos para poder asumir o reto de dar sentido real, económico e incluso político, á actuación dos *meszgobernos* na Unión. O principio básico e innovador sería o da cooperación establecido na reforma da política rexional comunitaria (xunto con concentración, programación e adicionalidade), entendendo por este “unha concertación estreita entre a Comisión e o conxunto de autoridades públicas competentes de cada Estado membro, designadas polo Goberno central para participar en todas as fases da programación, abríase a porta á participación dos gobernos subcentrais na formulación, a xestión, a financiación, o seguimento e a avaliación da política rexional comunitaria” (Morata, 2000: 153).

Na actualidade a institución comunitaria de referencia para este tipo de asuntos é o Comité das Rexións, pero os antecedentes hai que buscalos nesta reforma da política rexional e no mencionado principio de cooperación, sobre todo dende 1988 a través da Decisión da Comisión de creación dun Consello Consultivo dos Entes Rexionais e Locais (Dirección Xeral XVI). Dito Consello Consultivo integrado por membros propostos pola Asemblea de Rexións de Europa (ARE) e polo Consello de Municipios e Rexións de Europa (CMRE) suporía a desaparición do Comité de Política Rexional (Morata, 2000: 154) sendo o antecesor do Comité das Rexións. Pero ademais destas organizacións habería que engadir outras de especial importancia para Galicia (primeira Comunidade Autónoma española en asociarse á ARFE, 1986, dirixindo a CRPM entre 1997-2002) e o Norte de Portugal como a Asociación de Rexións Transfronteirizas Europeas (ARFE) e a Conferencia de Rexións Periféricas e Marítimas (CRPM) á que pertence o Arco Atlántico como unha das súas sete Comisións, entidade

que á súa vez impulsou a ARE, e que serviu, entre outras cousas, para consolidar e incrementar a “captura” e canalización de fondos comunitarios de desenvolvemento rexional, en especial os provenientes das Iniciativas Comunitarias.

As Iniciativas Comunitarias están destinadas en consecuencia a dar sentido financeiro (son polo tanto politicamente relevantes) á cooperación transfronteiriça, resultando “instrumentos básicos específicos da política estrutural da Unión Europea, propostos pola Comisión Europea aos Estados membros, coa fin de reforzar a cohesión a través dun desenvolvemento económico e social máis equilibrado” (Izquierdo Barriuso, 2001: 286), con orixe en “as accións específicas fóra da cota creadas en 1979 e dos programas comunitarios do período 1985-1988” (Morata, 2000: 155). Concentraremos a nosa atención nunha soa das Iniciativas Comunitarias, a do Programa INTERREG, desbotando as actuais LEADER PLUS, EQUAL ou URBAN (Regulamento 1260/1999), por entender que:

- Nun primeiro momento a Iniciativa INTERREG II resultou un instrumento estratéxico para consolidar o principio de subsidiariedade e para situar aos gobernos subnacionais no epicentro da política rexional, especialmente de cohesión, para auxiliálos nos problemas derivados da súa situación periférica (non só en relación co centro estatal, senón tamén co centro comunitario), e axudando ao “desmantelamento das fronteiras interestatais (Morata e Muñoz, 1996)” (Morata, 2000: 167). Esta Iniciativa tenta, polo tanto, apoiar accións das colectividades territoriais (entidades rexionais e locais), dando substancia así ao marco multinivel e intergobernamental promovido dende a Unión Europea, e con el, á Europa das Rexións e á incipiente Europa das Cidades (sobre todo grandes cidades e entornos metropolitanos; Morata, 2000: 181-186).
- A Iniciativa INTERREG III dedicada á cooperación transfronteiriça, transnacional e Interrexional na Unión Europea supuxo para España case o 50% dos

fondos do total de Iniciativas Comunitarias para o período vixente (2000-2006): 900 millóns de euros sobre o global de 1.958 millóns de euros. En Portugal os datos son de 418,70 millóns de euros, dos que 291,41 millóns dedicáronse á cooperación transfronteiriza Portugal-España (www.qca.pt). A potenciación de rexións Obxectivo 1 contempladas nos orzamentos dos Fondos Estruturais outorgan un especial papel ás rexións transfronteirizas de Galicia e o Norte de Portugal. Isto puidémolo ver na evolución dos INTERREG (II e III, fundamentalmente), onde a pesar das súas luces e sombras (Izquierdo Barriuso, 2001: 292)⁶, asentáronse as bases da cooperación a un e outro lado da fronteira, máis importante, situouse de novo na axenda política a realidade das rexións periféricas non de Europa, que tamén, senón de España e Portugal, tentando recuperar a conciencia histórica, o pulso político e a identidade cultural de ambos territorios.

- Pero, ademais, a Iniciativa INTERREG fixo visible a estrutura de cooperación transfronteiriza artellada non só en torno a niveis de goberno (rexionais-locais), dende logo, senón tamén de organizacións de diverso signo: “organizacións cooperativas descentralizadas que facilitan a participación dos distintos niveis de goberno e do sector privado no proceso decisional aportando ao mesmo tempo os seus respectivos coñecementos e experiencias” (Morata, 2000: 183). Seguindo a Morata (2000: 183), os aspectos institucionais aparecen con forza no escenario da cooperación transfronteiriza en torno a dous tipos de innovación (sobre todo nas rexións menos desenvolvidas): “por unha banda, a programación e a avaliación deron lugar a procesos de aprendizaxe

⁶ Como subliñaría esta autora “Los resultados del período anterior [INTERREG II] demuestran que los avances conseguidos no han sido espectaculares, dada la dificultad que entraña desarrollar programas de cooperación transfronteriza de manera conjunta. Algunos proyectos han avanzado de forma independiente a ambos lados de la frontera, impidiendo la consecución de los fines de la Iniciativa INTERREG. Por otro lado, sin embargo, es destacable el grado de experiencia adquirido en la cooperación entre autoridades locales, regionales y nacionales en relación con la integración de las zonas transfronterizas”; vid. Izquierdo Barriuso, 2001: 292.

permanentes; por outra, a mobilización dos axentes públicos e privados a nivel local fomentou a acumulación de capital social e a creación de redes de políticas públicas”. Isto, unido á necesaria redefinición dos papeis estratéxicos dos Estados-nación no contexto da política rexional comunitaria e a reforma da mesma en 1988 (Iniciativas Comunitarias), produce “por arriba” acordos de coparticipación Estados-Gobernos subestatais nas decisións comunitarias (evidentemente máis facilmente asumíbeis en modelos federais, pero tamén nos unitarios-descentralizados coma o español), así como “por abaixo”, de forma cooperativa a modo de redes de rexións e cidades transfronteirizas con máis ou menos poderes político-administrativos, sentando as bases da gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2000), comprendendo nela non só á *Europa das Rexións* senón tamén á *Europa das Cidades* (Morata, 2000: 185).

- Se o plano institucional resultou clave nestes últimos anos, reafirmándose na cantidade (número de institucións implicadas na cooperación transfronteiriza, diversidade de políticas públicas implementadas) e calidade (efectos acadados no territorio e poboación a través destas Iniciativas Comunitarias); dende o punto de vista da xestión pública, isto é, dos elementos necesarios para poder xestionar correctamente as Iniciativas Comunitarias a través destas organizacións cooperativas e descentralizadas (persoal, financiación, tecnoloxía...), hai que destacar a potenciación de elementos de coordinación intergobernamental e multinivel en catro dimensións:

- i) a propia de xestión intergobernamental entre os diferentes niveis territoriais de goberno nun Estado membro: UE-Estado-Rexións-Municipios;
- ii) a relativa aos modelos de cooperación horizontal entre rexións, entre gobernos locais (asociacións de municipios) e entre ambos (consorcios);

iii) os recursos que se extraen da cooperación entre os diversos actores participantes nas redes de cooperación transfronteiriza (modelos de partenariado público-privado);

iv) e, por último, e aquí radica a esencia da cooperación transfronteiriza, aqueles que teñen que ver coa xestión das unidades administrativas, comisións, etcétera, que integran as institucións da cooperación transfronteiriza (Eurorrexións, Comunidades de Traballo, Asociacións Transfronteirizas de Municipios⁷...). No noso caso, terá especial relevancia a análise da xestión desenvolvida nas institucións que integran esta última dimensión: a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (tratado no capítulo seguinte).

- Entendemos que, ademais de todos estes factores de relevancia que xustifican a necesidade de acudir á análise da Iniciativa Comunitaria INTERREG, hai un último punto que, non por deixar de formar parte dos seus obxectivos é menos importante, e que aparece nos discursos políticos dos responsábeis e das institucións que xestionan a cooperación transfronteiriza, comezando por conseguinte a situarse na axenda política das mesmas: a substanciación política da Eurorrexión. Noutro lugar tivemos ocasión de referirnos a este feito de singular relevancia para as estruturas transfronteirizas, que noutras realidades eurorrexionais xa se atopan funcionando, pero que son alleas a Galicia e o Norte de Portugal. A *politización* da Eurorrexión, a súa construción como entidade política (en certo modo similar ao proceso seguido pola Unión Europea na súa constitucionalización), a dotación de sentido de goberno e identidade propia como suxeito político, o afondamento nos valores democráticos de participación de todos os actores nela implicados, é algo

⁷ Sobre esta última fórmula de asociacións locais transfronteirizas é recomendábel o traballo realizado por Rodríguez Álvarez, a pesares de que non inclúa o caso do Eixo Atlántico coma tal; vid. Rodríguez Álvarez, 2002.

que retrasouse conscientemente por parte dos gobernos estatais de Madrid e Lisboa. As axendas políticas española e lusa acordaron non incorporar esta cuestión aos seus traballos fomentando unha Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal que funciona dende o punto de vista da xestión, que é innovadora na proposta e resolución de proxectos transfronteirizos, pero que se acha orfa de sentido político e capitidismuída na toma de decisións. O debate, en troques, continúa aberto entre os actores da Eurorrexión (nunca foi abandonado pero si sufriu episodios de diferente intensidade política), cuestión que podemos ver reflectida nas conclusións dos *II Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular* (Souto, Bouzada e Figueiredo, 2005), desenvolvidas en forma de debate e publicadas polo Eixo Atlántico en 2005; abonde lembrar as palabras de Daniel Bessa referidas á Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal no debate: “A região, em si, existe; não sei é se existe para si, inscrita nas preocupações conscientes e estratégicas dos seus actores, antes de mais, dos seus actores políticos... Estamos a falar de política [en relación con la Eurorregión y el Eixo Atlántico]. E política é fundamental. Para termos política, o Prof. Valente de Oliveira afirmou que temos de prestar atenção às redes, e tirar partido das redes. Sem estar em desacordo, o que eu quero dizer é que política é fundamental, e que não concebo política sem liderança e sem estratégia” (Bessa, 2005: 34,35).

Segundo todos estes argumentos (de xestión, institucionais, normativos e mesmo políticos), as Iniciativas Comunitarias INTERREG resultarían un dos instrumentos financeiros máis axeitados a través dos que vehiculizar a gobernanza transfronteiriza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Porén, existe un elemento da gobernanza que non podemos esquecer, que dá sentido ás políticas, multinivel, que provoca a acción de “gobernar sen goberno”: os actores da rede. Aos efectos do presente capítulo, e seguindo unha perspectiva politolóxica, entendemos a rede coma “redes de políticas” (*policy network*) definidas coma “conxunto de relacións relativamente estábeis entre actores públicos e privados

que interactúan a través dunha estrutura non xerárquica e interdependente, para acadar obxectivos comúns respecto á política” (Chaqués Bonafont, 2004: 36). Esta perspectiva das redes dende as Políticas Públicas, amplamente desenvolvida na tradición postfederalista norteamericana dende o enfoque das Relacións e a Xestión Intergobernamentais (Wright, 1997 e Agranoff, 1997), e recuperada recentemente polo paradigma da gobernanza e a súa aproximación multinivel no escenario comunitario (Morata, 2004), é perfectamente aplicable ao noso obxecto de estudo situado de forma clara no espazo territorial que comprende a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e no cal desenvólvese a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. Este actor que representa á Xunta e CCDDR-N, intreractúa en diferentes áreas de políticas na que participan outros actores públicos como Concellos, Deputacións Provinciais, Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, Associações de municípios (gallegos y portugueses), Área Metropolitana de Porto e, nun futuro, Áreas Metropolitanas en Galicia; actores privados (Caixas de Aforros, Bancos, Empresas, Confederacións empresariais e Cámaras de Comercio, Organizacións Sindicais); así coma sociais e de investigación (organizacións non gobernamentais, fundacións e Universidades). En definitiva, a rede como novo espazo territorial de relación entre actores (rexionais e urbanos) que perseguen a gobernanza multinivel (*multilevel governance*) ou a gobernanza da rede (*network governance*) en espazos complexos⁸.

Instrumentos financeiros e actores conforman os elementos básicos sen os que as institucións propias de xestión dun espazo transfronteirizo non funcionarían, este sería o caso das Eurorrexións e/ou Comunidades de Traballo, proposta institucional seguida para dar sentido a esta rede de actores⁹.

⁸ Brugué, Gomá y Subirats (2002: 415) señalarían que “El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación”.

⁹ Aínda sobre isto existe certa confusión xa que se denomina igual ao territorio (Eurorrexión) e a os seus órganos de xestión (Comunidades de Traballo); vid. Venade, 2004: 53-88.

Nos seus inicios as Eurorrexións foron pois instrumentos de cooperación transfronteiriza entre colectividades territoriais que se concentraban maioritariamente na fronteira alemá e que teñen o seu antecedente na Eurorexio holandesa-alemá creada nos anos 60 (EUORREXIO). Seguindo a Domínguez (2004: 3-51) temos que así como as Eurorrexións naceron no entorno alemán, as Comunidades de Traballo, posteriores, fixérono nos Alpes. En España foron innovadoras a Eurorrexión Transpirenaica (Cataluña, Pirineos Medios e Languedoc-Rosellón, 1991) e a Comunidade de Traballo dos Pirineos (CTP, 1983). A cooperación entre España e Portugal resúmese na creación de Comunidades de Traballo entre: Castela e León e Centro de Portugal (1995), Andalucía-Algarve (1995) e Norte-Castela e León (2000), ademais dos Grupos de Iniciativa Transfronteirizas (GIT) entre Estremadura e Alentejo (1992) e Centro e Estremadura (1994); de todas elas é Galicia a pioneira (xunto coa Transpirenaica) coa creación da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal en 1991 (Domínguez, 2004: 17).

En definitiva, que sería unha Eurorrexión?. Unha aproximación detallada ofrécenola Luís Domínguez (2004: 15) cando di que tal construción político-administrativa deberá ter “carácter permanente, identidade propia, separada da dos seus membros, conta con recursos administrativos, técnicos e financeiros propios e posúe capacidade interna para a toma de decisións, as veces mesmo ten unha asemblea parlamentaria”. Este podería ser o caso da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e o seu instrumento de xestión denominado Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, que se significaría por ter (coma as organizacións deste tipo) “carácter permanente, pero acostuma a non ter identidade propia senón que se mantén a dos seus membros, tampouco posúen competencias separadas das dos seus compoñentes nin recursos financeiros e humanos propios e raramente gozan de autonomía decisoria respecto aos seus integrantes. Son, fundamentalmente, estruturas centradas en actividades de planificación estratéxica” (Domínguez, 2004: 16).

Mais se non é posible entender hoxe a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal sen atraer cara a nós o pasado, aínda o é menos sen constatar o enorme reto socioeconómico que esta asumiu no contexto dunha rexión transfronteiriça periférica, non só en Europa senón tamén no propio marco estatal español e portugués. A esta reflexión procedemos deseguido.

Análise Territorial e Socioeconómico

O territorio da Eurorrexión fórmano Galicia e a Região Norte, Comunidade Autónoma e NUT II. respectivamente, de España e Portugal comprendendo unha superficie de 50.853 km² (o 8,5% do territorio da Península Ibérica). Dentro da Eurorrexión é Galicia a que ocupa unha maior extensión (29.574,4 km²).

A poboación “eurorrexional” intégrana un total de 6,4 millóns de persoas, asumindo a Região Norte de Portugal a maior cantidade de poboación (3,7 millóns de habitantes, o 35,4% da poboación portuguesa), mentres que en Galicia residen os 2,7 millóns de veciños restantes (o 12,1% da poboación española). A densidade de poboación é un dato relevante para a análise socioeconómica porque amosa non só a disparidade intraeurorrexional, senón as diferenzas que existen entre elas: é de destacar a densidade galega con 93,4 hab/km² (84 en España; www.ige.eu/ga, 2005) mentres que a norteña portuguesa supón 175,1 hab/km² (113 en Portugal; www.ine.pt, 2004), iso si, a maior parte de eles concentrados nas provincias costeiras en Galicia e no Arco Metropolitano do Noroeste de Portugal (de Braga a Porto). A relación densidade de poboación e estrutura municipal dá como resultado que a Região Norte, con case un millón de habitantes máis que Galicia, concentra a súa poboación en pouco menos da cuarta parte de Concellos que a Comunidade Autónoma galega, e en menos da metade das Freguesias (2.024; en Galicia 3.781 Parroquias); dato de capital importancia se consideramos a cantidade de actores e as súas posibilidades reais

(sobre todo do lado portugués) de actuación na rede de gobernanza territorial da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

En relación coa demografía pódense destacar algúns datos significativos para a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, que poñen de relevo as disparidades dos dous “socios” territoriais, así coma as dificultades tendentes a homoxeneizar as súas estruturas socioeconómicas: mentres que Galicia perde poboación, e a que ten envelleece a pasos axigantados (coa taxa bruta de natalidade de 7,5, unha idade media de 43,9 anos, o 21,3% ten 65 e máis anos – www.ige.eu; 3-3-2006 e 15-5-2006-), a Região Norte, cunha taxa de natalidade do 10% (a segunda máis alta do Portugal Continental, despois do Algarve; www.ine.pt, 2005) gánna cunha estrutura de idade máis xove (36% poboación ten menos de 25 anos e só un 13% máis de 64; ademais do 40% do grupo de idade de 0-14 anos de Portugal). A pesares de todo, no conxunto da Eurorrexión (claramente polo liderazgo portugués neste apartado) é favorable en nacementos e xuventude da súa poboación.

Evidentemente os aspectos sociolaborais e económicos están en directa relación con este mapa territorial e demográfico. Deténdonos brevemente na primeira variable, a sociolaboral, pódese dicir que as taxas de actividade de Região Norte e Galiza aproxímanse pero no son similares, resultando superior no caso portugués, incluso en comparación co resto de Portugal, e alonxadas da media española e comunitaria para o caso galego; as máis altas taxas de actividade concéntranse nas Provincias de A Coruña e Pontevedra (51,3% e 58,6% respectivamente) e nas NUTS III de Cávado, Minho-Lima e Tâmega (66,7%, 66,3% e 65,9% respectivamente). Este desequilibrio entre Norte de Portugal e Galicia tamén se mantén na taxa de ocupación, superior na Região Norte, e, en consecuencia na taxa de paro (6,7% -www.ine.pt, 2001- por 8,6% -www.ine.es, 2º Trim 2006-, respectivamente).

No tocante ao fluxo de traballadores de Galicia ao Norte de Portugal e viceversa (mobilidade laboral), que axudaría a explicar o dinamismo real en ma-

teria laboral da Eurorrexión, pódese dicir que (Meixide e de Castro, 2001: 206) é superior o tránsito de traballadores portugueses a Galicia centrados en actividades como construción, agricultura, comercio, hostalaría, servizos, industria automóbil e estaleiros; mentres que os traballadores galegos desprázanse á Regiã Norte en número de 1 a 5 e en sectores tais coma medicina, cadros medios e superiores, téxtil, industria automóbil e construción civil, para un intervalo de traballadores anuais de entre 4.500 e 5.300 (Galicia-Norte de Portugal-Galicia).

Galicia e a Regiã Norte de Portugal son territorios desiguais en canto a súa aportación ao PIB dos seus respectivos Estados, xa que a mediados dos anos 90 a primeira aportaba un 5,6% ao PIB español, mentres que a segunda supuña un 31,4%. Este primeiro dato avanza a situación asimétrica que se reflicte igualmente en relación cos sectores produtivos. Por sectores poderíamos dicir que a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal está especializada no sector servizos, sendo superior o peso en Galicia que no Norte de Portugal (57% -www.ine.pt, 2001-, por 48,2% -www.ine.es, 2º Trim 2006- lonxe da presenza que ten a terciarización na Unión Europea e España), aínda que cun peso moi destacado da industria na Regiã Norte (39,5% - www.ine.pt-) e en menor medida en Galicia (19% -www.ine.es-); a agricultura, silvicultura e pesca manteñen valores próximos do lado galego e portugués (18,4% -www.ine.pt- e 12,3% -www.ine.es, 2º Trim 2006-). En relación co comercio exterior e intrarrexional as diferenzas son favorábeis no primeiro dos casos á Regiã Norte (esta é responsábel do 65% das exportacións e o 60% das importacións da Eurorrexión); sobre o comercio Interrexional os datos falan dun papel de liderazgo portugués similar á variable anterior.

Paga a pena considerar tamén as conclusións que se extraen do informe realizado pola Fundación Caixa Galicia en 2001 onde se pon de relevo o longo camiño que aínda queda por recorrer en materia sociolaboral (Meixide e de Castro, 2001: 208): dificultade para establecer políticas comúns de emprego pola heteroxeneidade administrativa, descoñecemento do mercado laboral mutuo,

diferentes sistemas educativos e recoñecemento das titulacións, descoñecemento da lexislación laboral básica de ambos Estados, ausencia de posibilidades de traballo no interior de Galicia por avellentamento e despoboación, dificultades de accesibilidade (zona oriental).

Neste punto (aspectos sociolaborais e económicos) coinciden na análise e no diagnóstico tanto as fundacións, coma os sectores empresariais e sindicais (Gabinete Técnico de CC.OO., 2005: 1-31) na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal: a pesar das numerosas asimetrías territoriais, demográficas, sociais, laborais e económicas este espazo transfronteirizo ten un claro efecto de proximidade (Valente de Oliveira, 2006: 36) que lle outorga un gran potencial de crecemento, con poboación xove concrementada na franxa atlántica, conformando un espazo integrado onde a cooperación transforma en positivo territorio, sociedade e economía.

3.2.2. Aspectos Internos

Análise Institucional

Entendendo por aspectos internos da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal aqueles que están relacionados coas súas variables de xestión (marco xurídico e organizativo), e sendo conscientes dos límites deste apartado que nos obrigan a elaborar unha análise organizativa incompleta (centrada en aspectos *sociotécnicos* exclusivamente, sobre todo no entorno, obxectivos e estruturas), a continuación revisamos de forma breve a evolución normativa e institucional da Comunidade de Traballo.

Estamos ante unha microorganización, unidade administrativa, dependente de dúas organizacións máis grandes (Secretaría Xeral de Relacións Exteriores e Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Rexional do Norte), que á súa vez dependen da Xunta e da Administración central lusa (desconcen-

trada), e que ten como misión principal a xestión e avaliación da cooperación transfronteiriza entre Galicia e a Região Norte de Portugal. A complexidade desta organización non devén polo tanto da súa estrutura administrativa, senón do entorno no que esta desenvolve o seu traballo, resultando unha unidade de coordinación de políticas entre unha Comunidade Autónoma (entidade político-administrativa) e un órgano descentralizado e desconcentrado dependente da Administración central do Estado portugués.

A Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal é a resultante dun proceso político, xurídico, administrativo e institucional que resumimos a continuación a través das seguintes etapas ou períodos (Venade, 2004: 53-88):

- Etapa previa anterior á adhesión de España e Portugal ás Comunidades Europeas en 1986. As relacións entre España e Portugal sempre foron fluídas e intensas na franxa atlántica, porén non existiu un marco formal común de entendemento ata a entrada de ámbolos dous países na Comunidade Económica Europea en 1986. Os anos 70 resultarán claves para este período de preadhesión e de entendemento mutuo coa sinatura, por exemplo, do Tratado de Amizade e Cooperación entre Portugal e España (22-XI-1977) e da “Convención-Cuadro de 1980 do Consello de Europa” (21-V-1980), dando por rematadas as etapas de autarquía e pechazón que impuxeron os ditadores peninsulares en décadas anteriores. O afondamento das relacións bilaterais tivo lugar nun incipiente escenario multinivel en España e nuns dubitativos inicios rexionais en Portugal a través das CCR; nel a entrada das Comunidades autónomas españolas resultou un factor determinante para o reaxuste do mapa de relacións intergubernamentais peninsulares. Esta posibilidade foi recollida de forma natural entre Galicia e o Norte de Portugal froito da natural evolución histórica xa sinalada. Non podemos esquecer o papel das colectividades locais lusas e galegas que imprimindo unha dimensión máis ampla, xa de rede, ás futuras relacións transfronteirizas reclaman a súa participación no espazo eurorrexional. Pero se existe algún punto de inflexión,

algún *detonante* xurídico que potencie a cooperación transfronteiriza, está na adhesión de España e Portugal á CEE; os Fondos e Iniciativas Comunitarias (sinaladamente INTERREG) farán o resto.

- Acordo Constitutivo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (31-X-1991). A etapa anterior foi absolutamente clave porque conseguiu a normalización democrática de ambos países, introducilos definitivamente en Europa, e artellar canles formais e financeiras que deran posibilidades reais á histórica e tradicional cooperación entre Galicia e a Região Norte de Portugal. Unicamente faltaba un elemento importante, a creación dunha estrutura administrativa común de xestión dese marco xurídico e os seus correspondentes fondos transfronteirizos. Isto acadouse parcialmente coa sinaura do Acordo Constitutivo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, por parte da Xunta de Galicia e da Comissão de Coordenação da Região Norte en outubro de 1991, sendo o primeiro acordo transfronteirizo asinado entre España e Portugal, ao que seguiron outros 6 nos que estiveron implicados todas as Comunidades autónomas que teñen fronteira con Portugal: Castella e León, Estremadura e Andalucía. É este o punto de partida, acto xurídico fundacional, a partir do cal identifícanse na forma e no fondo Eurorexión con Comunidade de Traballo. A conformación deste instrumento nos seus inicios define vagamente a misión desta Comunidade de Traballo de xeito que orientariase cara o intercambio de información, coordinación de iniciativas, tratamento de asuntos comúns entre as dúas rexións, algo que ten a súa razón de ser, como diría acertadamente Venade (2004: 61), na asimetría político-administrativa de ámbolos territorios e no desequilibrio de poder e capacidade de actuación entre a Xunta de Galicia e a antiga CCR. Porén é nesta fase, e froito dunha revisión do Acordo en 1999, cando se poñen en marcha as Comisións Sectoriais (ata un total de 10), as Comunidades Territoriais de Cooperación (4 non desenvolvidas ata principios da década presente) ás que seguirá o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular como institución propia do sistema local urbano da Eurorrexión.

- “Tratado de Valencia” ou “Convención entre a República Portuguesa e o Reino de España sobre Cooperación Transfronteiriza entre Instancias e Entidades Territoriais” (3-X-2002). Esta última fase, en vigor dende fai escasos catro anos, amosa como se evolúe dende estruturas de cooperación transfronteirizas de carácter voluntarista, parcialmente xurídicas¹⁰ e moi dependentes dos respectivos centros políticos en España e Portugal, cara outras xuridicamente máis claras¹¹, articuladas de forma poliárquica, en rede, con elementos de traballo intergubernamental baixo modelos sobrepostos (xa non inclusivos nin xerárquicos). Neste punto convén facer mención do instrumento aprobado polo Regulamento (CE) n° 1082/2006 do Parlamento Europeo e do Consello, de 5 de xullo de 2006, sobre a Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), que está sendo obxecto de estudo por parte dos actores subnacionais (rexionais-locais) galegos e portugueses como posible solución á indefinición xurídica de anteriores fórmulas de cooperación transfronteiriza. Estaríamos así, pois, diante dun marco que vai facilitar unha *segunda xeración* de acordos transfronteirizos que obrigarán a renovar o de 1991, outorgando máis claridade á misión, tarefas e responsabilidades dos actores que integran a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, cohesionando de forma coherente aos seus actores locais e rexionais, e poñendo a disposición dos seus líderes políticos e técnicos novas posibilidades normativas e de xestión dende as cales poder asumir o novo reto das perspectivas financeiras de 2007-2013, coma

¹⁰ Con relación ao Acordo de 1991, Venade diría que “...o referido “acordo” pode certamente constituir un marco relevante na historia da cooperación transfronteiriça mas não é um modelo de segurança jurídica, visto que se trata de um documento de carácter privado, inter-administrativo, sem qualquer valor jurídico” (2004: 64).

¹¹ Esta situación de indefinición do marco xurídico sobre a cooperación transfronteiriça fora abranguida recentemente dende a Comisión Europea a través de documentos de posición, coma o que fai alusión a novos instrumentos legais de cooperación transfronteiriça, Interrexionais e transnacionais coma as *Mancomunidades Municipais Europeas* e os *Acordos Europeos de Dereito Público* (vid. Comisión Europea, “cara a un novo instrumento legal comunitario de dereito público que facilite a cooperación transfronteiriça a través das autoridades territoriais na Unión Europea. Resumo do Documento de Posición”).

por exemplo a creación de organismos de cooperación “con” (Associações de Direito Público, Empresas Intermunicipais e Consorcios) e “sen” (Comunidades de Traballo e Grupos de Traballo) personalidade xurídica. En definitiva, o Tratado de Valencia “representa certamente uma nova etapa de cooperação transfronteiriça luso-espanhola na medida em que introduz uma ‘disciplina jurídica apropriada’ para as actividades de cooperação. Esta nova ‘disciplina’ contrasta, pelo seu espírito profundamente regulamentador, com a (quase) total ‘informalidade’ que enformava as actividades de cooperação nos últimos anos” (Venade, 2004: 76).

Análise Organizativo

A evolución do marco xurídico e os novos plantexamentos xurdidos do Tratado de Valencia, favorecen a institucionalización das organizacións dedicadas á xestión da cooperación transfronteiriça, como é o caso da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal. Será necesario, polo tanto, unha aproximación dende a Teoría da Organización e dende o novo Institucionalismo para analizar as súas capacidades reais de organización e xestión da rede de cooperación transfronteiriça.

Dende o punto de vista máis formal, a organización interna e externa da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal establece a seguinte estrutura orgánica: Consello, Presidente, Comité de Coordinación, dos Coordinadores Xerais (un por parte galega e outro por parte portuguesa), un Secretario da Comunidade e un Secretariado (sen definir no Acordo), ademais de Comisións Sectoriais, Comisións “ad hoc” e Coordinadores Sectoriais. A todo isto, non podemos esquecerlo, hai que sumar a estrutura territorial e sectorial da Comunidade de Traballo, así como a participación no seu seo do Eixo Atlántico como asociación de Concellos transfronteirizos. Un pequeno repaso da definición formal destas figuras axúdanos a entender a organización “Comunidade de Traballo” (Venade, 2004: 53-88):

- Consello. Órgano impulsor da Comunidade de Traballo ao que lle corresponde aprobar o seu plan de traballo, así como o seu regulamento e orzamentos (a proposta do seu Presidente). Liderado polo Presidente de turno da Comunidade de Traballo (Presidente da Xunta de Galicia ou Presidente da CCDR-N), integrado ademais polas colectividades locais que forman parte da propia Comunidade. O Consello réunese de forma ordinaria dúas veces ao ano e nel poden participar (a invitación do seu Presidente) axentes sociais, comunidade universitaria, ou personalidades relevantes no ámbito da cooperación transfronteiriza co estatuto de “invitados oficiais ou observadores”.
- Presidente. É un cargo rotativo por períodos de dous anos; na actualidade, e dende marzo de 2006, asúmeo D. Emilio Pérez Touriño como Presidente da Xunta de Galicia. O seu papel é o de representar á Comunidade de Traballo, convocar reunións do Consello e preparar os traballos del, sempre en estreita colaboración e consulta co seu homólogo portugués.
- Comité de Coordinación. Non aparecen ben definidas as súas funcións no Acordo de 1991, polo que unicamente contempla como función a posibilidade de fixar directrices de traballo para os Comités Sectoriais e convocar as súas reunións.
- Coordinadores Xerais. Copresiden o Comité de Coordinación, e reúnen a petición do Presidente da Comunidade de Traballo, cando menos catro veces ao ano. Son o elemento executivo da Comunidade de Traballo que contempla entre as súas actividades máis operativas as de coordinar os traballos das Comisións Sectoriais e do Secretariado, así como de convocar as reunións do Comité de Coordinación e preparar os programas de traballo estratéxicos da Comunidade.
- Secretario. Nomeado polo Presidente da Comunidade de Traballo (baixo proposta conxunta cos Coordinadores Xerais), ten o papel de asesorar ao Comité de Coordinación.

- Figuras de xestión (Grupo de Análise e Reflexión Estratéxica, Grupo Observatorio Interrexional e Comisións “ad hoc”). Establecidas para dar soporte técnico e de coñecemento aos órganos de decisións, executivos e colexiados; carecen dunha definición formal nos acordos constitutivos da Comunidade de Traballo.
- Comunidades (ou Comisións) Territoriais de Cooperación. Dende finais dos anos 90, 4 son as CTC ata hoxe (ningunha por parte galega) que foron aprobadas coa intención de integrar na Comunidade de Traballo ás entidades locais públicas do seu respectivo ámbito territorial: CTC do Vale do Lima, CTC do Vale do Minho, CTC do Vale do Tâmega y CTC do Vale do Cávado.
- Comisións Sectoriais. Actualmente existen dez en funcionamento adicadas á xestión de aspectos sectoriais propios da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal como son: Agricultura; Medio Ambiente, Recursos Naturais e Ordenamento; Ensino, Formación e Emprego; Investigación Científica e Universidades; Cultura; Patrimonio e Turismo; Desenvolvemento Local; Dinamización Económica; Pesca; Saúde e Asuntos Sociais; Administración Rexional e Local; e Infraestruturas e Transporte.
- Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular (Comisión “ad hoc”). Asociación transfronteiriza de Concellos gallegos e portugueses integrada na Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal en 2000, da que falaremos no seguinte capítulo.

A indefinición dos contidos do Acordo de 1991, aínda que revisado en 1999, favorece a creación dunha estrutura organizativa onde a xerarquía e a divisionalización, isto é, as súas dimensións vertical (altura-xerarquía) e horizontal (amplitude-divisionalización), entremestúranse de forma difusa, ao que hai que engadir o complexo deseño territorial (Comunidades Territoriais de Cooperación) e sectorial (Comisións Sectoriais), o cambio comunitario en materia de

Iniciativas Comunitarias, así como a incorporación de novos actores sociais, económicos, universitarios e locais á Comunidade ao longo dos anos 90 e principios da presente década¹².

Neste “cóctel” organizativo, froito da lóxica organizativa incremental, atopamos unha boa definición no Acordo de 1991 (seguindo a terminoloxía de Mintzberg, 1999) do *ápice ou núcleo estratéxico* (Presidente e Consello) e da *liña media* (Coordinadores Xerais, Secretario e Comité de Coordinación). Pola contra, constátase unha inexistente definición do *núcleo operativo*, o *staff* común e a *tecnoestrutura*, isto é, o persoal intermedio e inferior que asumen as tarefas de execución das políticas deseñadas e a súa xestión cotiá (xefes de servizo, sección, negociado, de grupo...), polo que entendemos que a Comunidade de Traballo está integrada por persoal da Secretaría Xeral de Relacións Exteriores cando a Presidencia lle corresponde á Xunta de Galicia e pola CCDDR-N cando lle corresponde ao Norte de Portugal.

A falla de soporte xurídico propio, a inexistencia de orzamento e recursos humanos da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, produce unha sobredimensión dos roles e funcións das estruturas administrativas que a integran (Secretaría Xeral de Relacións Exteriores da Xunta de Galicia e Gabinete de Cooperación da CCDDR-N), que, ademais dos seus cometidos propios, deben realizar tarefas de soporte administrativo (*liña media*), de “*staff*” de apoio e de *núcleo de operacións*, xa que logo todas estes contidos, funcións e activida-

¹² Por parte dos axentes sociais é destacable a creación do Consello Sindical Interrexional Galiza-Norte de Portugal (13-IX-1995), integrado polo Sindicato Nacional de CCOO, Unión Xeral de Traballadores de Galicia, União Geral de Trabalhadores de Portugal e a Confederação Geral dos Trabalhadores de Portugal. Para o caso dos axentes económicos, a pesar da dinamicidade e número de encontros entre asociacións empresariais tan só recentemente se acadou a creación dun foro común (Convenio de Colaboración entre a Confederación de Empresarios de Pontevedra –CEP- e a Associação Empresarial de Portugal –AEP-, en 2005); mentres que no mundo da Universidade creouse recentemente (2002) o Centro de Estudos Eurorrexionais (baixo un formato de Fundación); vid. Domínguez, 2004: 36, 37.

des están sen definir nos apartados do Acordo de 1991 e revisións posteriores. Descubrimos, porén, un bo deseño normativo de figuras de investigación e desenvolvemento (I+D) con funcións de asesoramento (Grupo de Análise e Reflexión Estratéxica e Grupo Observatorio Interrexional), e tamén unha Comisión “ad hoc” de carácter local como é o Eixo Atlántico.

A pesares á súa constante actualización, e logo de haber pasado polo necesario período de construción inicial, estimamos que este deseño orixinal de *organización-matrix* non resulta axeitado para a xestión da complexidade da rede de cooperación que se veu desenvolvendo ata a data. Porén, e aínda que é un feito que esta estrutura xurídica de oportunidade cumpriu o seu cometido no entramado da Eurorrexión artellando unha canle para as iniciativas, programas e proxectos que os actores galego-norteportugueses solicitaron, as novas perspectivas comunitarias de redución de fondos, a amplitude do rango da cooperación de transfronteiriza, interrexional e transnacional, e a complexidade dos novos programas e áreas de políticas (I+D+i), con actores xa consolidados e necesitados de financiación para os seus respectivos proxectos, entendemos que fan que sexa necesario plantexar unha redimensión da Comunidade de Traballo creando unha organización con personalidade xurídica propia (quizás a través dunha Agrupación Europea de Cooperación Territorial?), redefinindo a súa misión, desenvolvendo unha nova estrutura organizativa, con novos papeis de xestión da *policy network* transfronteiriza dende a que se poida xestionar e avaliar o sectorial e o territorial de forma “adhocrática” (igualmente citando a Mintzberg).

3.2.3. Diagnóstico Estratéxico da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal

O diagnóstico estratéxico que reflectimos neste apartado de conclusións parciais amosa en primeiro lugar unha realidade: a Eurorrexión Galicia-Norte

de Portugal carece dunha análise propia da súa organización administrativa de dirección (ou polo menos descoñecémolo) e das capacidades de xestión que desprega en aras á formulación, deseño, implementación e avaliación dos programas comunitarios nos que participa. De feito parte das aproximacións en forma de debilidades, ameazas, fortalezas e oportunidades non se corresponden coa Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal como tal unidade administrativa; as fontes de análise e as reflexións forman parte, sobre todo, de estudos que o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular ven realizando dende mediados dos anos 90 e a década presente en forma de Estudos Estratéxicos (*Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, 2005), así como doutras investigacións realizadas por fundacións e *think tank* eurorrexionais. Como tales, son análises fundamentalmente orientados aos Concellos integrantes desta asociación de concellos transfronteiriza. Con todo, expoñemos a continuación, e a xeito de resumo, algunhas debilidades e ameazas que rodean á Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, sobre as que habería que traballar nos próximos anos coa finalidade de evoluir dunha situación de desgaste cara outra de éxito na Eurorrexión.

Entorno: Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal

- Dende o punto de vista territorial, a Eurorrexión ten un carácter periférico non só con relación aos centros de decisión e económicos de Europa senón tamén dentro da Península Ibérica.
- Con todo, a súa extensión é considerable (8,5% do territorio peninsular) superando nesta variable a Bélxica, Dinamarca, Países Baixos e Luxemburgo.
- A poboación é igualmente significativa (maior que a de Dinamarca, Finlandia e Luxemburgo) con 6,3 millóns de habitantes, con poboación maioritaria portuguesa (57%), alta densidade e concentración na franxa litoral de ambos territorios.

- Os sectores produtivos circunscribíense ao ámbito terciario (hostalaría, turismo e comercio), pero con peso importante e crecente do secundario, especialmente na construción, téxtil, automoción e vitivinícola, coa inque-danza crecente de adaptación aos modelos de I+D+i comunitarios.
- En relación coa pirámide de idade, a poboación portuguesa é máis xove e a galega altamente envellecida, sobre todo nas zonas do interior de ambas rexións.
- En materia de emprego a taxa de ocupación é máis alta no Norte de Portu-gal do que en Galicia.
- Sobre o comercio internacional e intrarrexional, a Região Norte lidera este aspecto non so na Eurorrexión senón tamén en relación co seu país.
- Déficits en coordinación de políticas públicas educativas e de emprego a un e outro lado da fronteira eurorrexional.
- A pesares da existencia dun bo número de asociacións (sobre todo nas grandes cidades), é aínda insuficiente a implicación do terceiro sector (aso-ciativo) e empresarial na Eurorrexión, con escasa cooperación dos gober-nos locais respectivos, e con limitado desenvolvemento do capital social en cada unha das respectivas comunidades que a integran.
- Déficits nas infraestruturas terrestres (autovías e trens), así como escasa coordinación de sistemas aeroportuarios na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Interno: Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal

- Estrutura político-administrativa asimétrica, con poderes legislativos en Ga-licia (Xunta de Galicia) e competencias descentralizadas na Região Norte (CCDR-N).

- Novo marco de reorganización administrativa en Portugal que pode potenciar os aspectos de coordinación e tamén políticos de CCDR-N.
- Alta diferenza no mapa local con maior número de Concellos en Galicia, pero con máis poboación e competencias locais en Portugal.
- Aparición de novos actores supralocais en Galicia e consolidación dos existentes no Norte de Portugal (aínda que con problemas de gobernanza).
- Marco xurídico transfronteirizo en evolución que obriga a actualizar o Acordo de 1991 e a adaptalo ao novo escenario transfronteirizo, interrexional e transnacional comunitario, o que favorece modelos organizativos máis matriciais (sectoriais e territoriais) en 1999.
- Novos modelos normativos de xestión da Comunidade de Traballo xurdidos do “Tratado de Valencia” e as AECT, que permiten unha maior seguridade xurídica nas entidades público-privadas de xestión transfronteiriza, a adopción de entidades máis áxiles en dita xestión (Mancomunidades, Consorcios...), nun contexto renovado de escaseza e ampliación das perspectivas financeiras para o ciclo 2007-2013.
- Confusa organización administrativa e de xestión da Comunidade de Traballo, cunha inexistente definición de misión, solapamento de funcións co Eixo Atlántico, certa inoperancia na tecnoestrutura, e falla de unidades “ad hoc” para a xestión da Comunidade de Traballo, aproveitándose as estruturas propias da Xunta de Galicia e a CCDR-N.
- Necesidade de reorganizar o sentido estratéxico da Comunidade de Traballo diante do novo entorno de escaseza, de complexidade e competencia, así como prioridade en establecemento de nova estrutura organizativa en rede, asumindo os criterios de gobernanza, desenvolvemento sostible, e-Gobierno e de xestión cooperativa público-privada-mixta.

3.3. A Xestión Pública Local baseada na Gobernanza. Un Exemplo de como Mellorar a Dimensión Oculta da Cooperación Transfronteiriza

Hai algúns anos os especialistas en relacións intergubernamentais definían a xestión que tiña lugar entre unidades de goberno (Xestión Intergubernamental o XIG) como a súa *dimensión oculta*, aludindo con iso á cantidade de interaccións, contactos, acordos, negociacións..., xestión en definitiva, que tiña lugar de forma cotiá entre as diferentes unidades de goberno implicadas nunha *policy network*. Máis recentemente somos coñecedores da importancia deste tipo de contactos, *arranxos* institucionais e administrativos, consensos en torno a instrumentos de políticas públicas dende a gobernanza, ao aludir á dimensión da gobernanza da xestión pública (Natera, 2004: 1-33). Parece máis que evidente a importancia desta *dimensión oculta* na xestión dos programas transfronteirizos nos que hai implicados unha ampla variedade de actores públicos, privados e sociais que precisan poñerse de acordo para solucionar problemas administrativos¹³.

A xestión das redes transfronteirizas aparece coma o auténtico reto de cara a consolidar unha acción continuada, permanente e mellorada programa tras programa (qué se non é a cooperación transfronteiriza: unha sucesión de programas destinados a mellorar a calidade de vida de cidadáns a un e outro lado da fronteira de dous países). En consecuencia, deberase destacar a necesidade de enfatizar aspectos relacionados co liderato dos directivos e xestores da Comunidade de Traballo orientado ao deseño de *xogos de suma de variábeis* onde todos gañen (actores públicos, privados e sociais), abrindo o escenario da rede

¹³ O feito de que resaltemos este tipo de actuación da Comunidade de Traballo, non significa a inexistencia de outro tipo de aspectos de xestión transfronteiriza a través de programas comúns como é o caso dos servizos de extinción de incendios a través da creación de Parques Comarcais de Bombeiros en Galicia e a iniciativa da posta en marcha de modelos comúns de Bombeiros entre Galicia e Portugal “Dinamización de proxectos piloto de natureza transfronteiriza, referidos a bombeiros e protección civil” (Memoria da Dirección Xeral de Administración Local da Xunta de Galicia, 2001).

político-administrativa á cidadanía, creando un marco estábel de xestión administrativa (técnica) común.

Disto último, ímonos ocupar agora xa que a creación deste marco técnico común, permanente, coñecido por técnicos galegos e portugueses que traballan no seo da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (íntegran as súas Comisións Sectoriais e participan das Iniciativas Comunitarias aínda que non son impulsados directamente pola Comunidade de Traballo), non deixa de resultar un reto que comeza a tomar forma pero que foi froito do correspondente *path dependency*, baseándose na financiación das Inicitativas Comunitarias. A pregunta que nos podemos plantexar de entrada é se poderíamos establecer como real o caso da consolidación dunha estrutura común de administración e xestión pública na Comunidade de Traballo a través de INTERREG II e III. Cremos que a resposta é parcialmente que si (aínda que os esforzos se teñan dirixido fundamentalmente ao ámbito da xestión local e non da xestión autonómica e rexional, en definitiva cara a Comunidade de Traballo), polas seguintes razóns materiais (financiación), de participantes (actores) e de resultados:

- **Financiación.** Dende a segunda fase da Iniciativa Comunitaria INTERREG (II), no período 1994-1999, lévanse a cabo programas destinados a mellorar a *Cooperación Social e Institucional* (Acción 1.6.2; Secretaría Xeral de Cooperación Exterior e Relacións coa Unión Europea, 1999) buscando aproximar as realidades administrativas e de xestión territorial de Galicia e o Norte de Portugal, sobre todo a través da organización de xornadas, seminarios e encontros, así como de estudos, onde técnicos da Xunta e da CCDR-N poñen en común as súas particularidades normativas, técnicas e de xestión. Como exemplo destacan as seguintes: estudos sobre *Modelos Asociativos Interinstitucionais con Participación Municipal existentes en Galicia, especialmente na zona transfronteriza* (1997); seminarios *Gallego-Luso sobre Administracións Locais Galicia e Norte de Portugal*, *Interactivo Luso-Galego sobre Reforma e Modernización Administrativa* (1998) e *Gallego-Luso sobre formas de Xestión dos Servizos Públicos Locais* (1999). Estes traballos

teñen continuación no período seguinte (INTERREG III, período 2000-2006), dende o cal organízanse actividades similares, tales como: seminario sobre a *Función Pública Galego-Portuguesa e as Boas Prácticas* (Pontevedra, 2003); seminario internacional luso-galaico *sobre a Reforma da Administração Pública* (Braga, 2004). Todas estas actividades de estudo e/ou difusión forman parte dun programa máis amplo destinado a coñecer a xestión administrativa das organizacións públicas galegas e lusas, pero tamén a potenciar os encontros entre técnicos rexionais e locais galego-portugueses; en definitiva a crear redes de políticas destinadas á xestión de proxectos transfronteirizos.

- Actores. Os participantes nestas redes de xestión e administración pública son sobre todo públicos e institucionais (aínda que sobresaí o activo papel dunha institución privada de formación radicada en Porto), destacando en negativo a escasa implicación das Universidades que integran o espazo euro-rexional e dos axentes sociais públicos (Sindicatos representativos no ámbito da Función Pública). Entre os actores da rede destacamos a Escola Galega de Administración Pública (Xunta de Galicia), a Dirección Xeral de Xustiza e Administración Local (actual Dirección Xeral de Administración Local da Xunta de Galicia), a Direção Geral de Administração Autárquica (CCDR-N) e o Instituto de Gestão e Administração Pública de Porto (IGAP). Na realidade son os mesmos actores que seguen mantendo o interese por este tipo de aspectos de *entendimento administrativo* galego-portugués, e que a día de hoxe amplían os seus campos de actuación cara a modernización e mellora das respectivas organizacións públicas. Porén, bótanse en falla vellos e novos actores que veñen traballando en materia de formación, realización de estudos e investigación e divulgación sobre a realidade administrativa e de xestión das estruturas administrativas da Xunta, da CCDR-N e das organizacións locais de ambos territorios. Falamos do Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas, España), do Instituto Nacional de Administração (Presidência do Conselho de Ministros), do Centro de Estudos de Formação Autárquica (CEFA), das mencionadas Uni-

versidades *eurorrexionais*: Santiago de Compostela, Vigo, A Coruña, Porto, Minho, UTAD; de organizacións de formación privadas como a Escola para as Administracións Públicas Caixanova, de institucións locais como a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP), das empresas de consultoría, formación e proxectos europeos que dan asistencia técnica ás organizacións públicas e que incluso desenvolvan de forma individual proxectos relacionados coa xestión pública e a mellora continua... Como podemos ver, dun gran número de institucións públicas, privadas e non gobernamentais que conforman a rede da xestión pública na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. En relación co anterior, comentario específico merece o Centro de Estudos Eurorrexionais Galicia-Norte de Portugal (CEER), creado no marco do Programa INTERREG III A (dic. 2005) baixo a fórmula de fundación privada sen ánimo de aproveitamento, co obxectivo de impulsar un Campus Universitario Transfronteirizo Galicia-Norte de Portugal que permitira reforzar a cooperación en materia de coñecemento, investigación e intercambio de profesorado e alumnado. Entre as actividades propostas polo CEER temos a convocatoria de bolsas, cursos e seminarios, a promoción dun Centro de Documentación e dunha Revista dixital, así como publicacións sobre contidos transfronteirizos. Un dos activos máis destacados do CEER é a súa rede de actores xa que baixo esta fórmula participan as Universidades de Santiago, A Coruña e Vigo, Porto, Minho e Tras-os-Montes e Alto Douro, así coma o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, a propia Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, dotándose para a súa xestión dunha pequena estrutura de xestión composta por un Consello de Dirección, unha Unidade Central de Coordinación e un Director-Secretario Xeral.

- Resultados. En canto aos resultados que se obtiveron co desenvolvemento deste tipo de actividades ao abeiro da Acción de *Cooperación Social e Institucional* nel INTERREG II, podemos dicir que supuxeron o inicio e base necesaria para a construción dun modelo de xestión pública común entre as organizacións públicas galegas e portuguesas, aínda que queda moito camiño

por percorrer. Así, no máis recente período que está a punto de concluír (INTERREG III, 2000-2006), pódese destacar no seo da Comisión Sectorial de Administración Rexional e Local da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal a posta en marcha do *Ciclo de Conferencias Luso-Galegas sobre Administración Territorial* (CICLGAT), e a implementación dun programa sobre a xestión pública e a mellora das organizacións, *e-Qualitas*, orientado á implantación de instrumentos de calidade e novas tecnoloxías na Administración Local. Paga a pena deternos máis neste programa que concluírá os seus traballos a finais de 2006. O *Programa e-Qualitas* (Varela Álvarez, 2005: 347-377)¹⁴ diríxese cara a melloría da xestión pública dos Concellos adscritos ao mesmo: Concellos da Comarca de O Salnés e Verín pola parte galega, e as Cármaras Municipais de Arcos de Valdevez, Valença e Chaves, polo Norte de Portugal. O consenso en torno a unha técnica de mellora continua como son as Cartas de Servizos e a necesidade de crear unha plataforma tecnolóxica de xestión dos indicadores das Cartas, conformaron o punto de partida deste proxecto no que participan activamente a EGAP, a Dirección Xeral de Administración Local da Xunta de Galicia, a Direcção Regional de Administração Local da CCDDR-N e o IGAP (vemos como os actores nesta area de políticas públicas de modernización administrativa local repítense actuación tras actuación). Entre as actuacións feitas ao longo deste *Programa e-Qualitas*, tanto no *front office* coma no *back office* podemos resaltar:

- i) Aquelas conducentes a aunar criterios de xestión entre as unidades administrativas locais galegas e portuguesas integrantes do mesmo: identificación dos servizos administrativos, análise de detección de necesidades e expectativas dos usuarios dos servizos, análise e avaliación dos servizos prestados incluídos os procesos administrativos (fluxos e

¹⁴ A este *Programa e-Qualitas* e a algunhas outras iniciativas de xestión pública local xa temos dedicado espazo no marco dos *II Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico* que se desenvolveu ao longo de 2004 e 2005; vid. Varela Álvarez, 2005: 347-377.

mapas), fixación de estándares de calidade e determinación dos compromisos de calidade das Cartas nos Concellos participantes.

- ii) As dirixidas a formar técnicos locais nos Concellos e as Cámaras sobre técnicas de xestión de calidade, melloramento continua e boas prácticas, así como ao emprego da plataforma telemática de xestión das cartas.
- iii) As destinadas ao espallamento do *Programa e-Qualitas* a través de xornadas e seminarios, como os que se desenvolveron en Chaves e Santiago de Compostela (*Xornadas sobre Calidade e Cartas de Servizos na Administración Local*) en 2005 e 2006, respectivamente, e no que participaron os actores anteriormente citados.

Entendemos que o exemplo do *Programa e-Qualitas* lévanos cara a unha nova fase na cooperación intergobernamental transfronteiriza de base local, onde se toca con claridade a *dimensión oculta*, isto é, as estruturas administrativas e de xestión locais (Concellos galegos e portugueses), propoñéndose modelos de xestión intergobernamental comúns (Cartas de Servizos) baseados en protocolos e técnicas de xestión idénticos (Tecnoloxías da Información e as Comunicacions), que ofrecen solucións ás asimetrías propias dos dous sistemas político-administrativos e que aínda amosando toda a complexidade, as organizacións lusogalaicas asumen unha proposta homoxénea de xestión e cooperación técnica das respectivas unidades administrativas locais.

Por todas estas razóns somos da opinión de que estamos diante un bo exercicio de cooperación transfronteiriza nunha dimensión pouco estudada e traballada como a administrativa, pero singularmente estratéxica para acadar que un máis un non sumen dous senón tres (como rezaría o orzamento da sinerxia nas organizacións públicas), e con este aproveitamento a mellora dos servizos das organizacións públicas galegas e portuguesas, coa mente posta nos cidadáns da Eurorrexión. Soamente restaría plantexar que este esforzo, que tan

orixinalmente realizouse para as organizacións locais, poida ser continuado en próximas convocatorias comunitarias coa fin de ampliar a experiencia máis alá dos escasos Concellos implicados, pero que ademáis sirva para estender este tipo de prácticas cooperativas ao resto das organizacións públicas que están destinadas a entenderse en cada un dos programas comunitarios que se poñen en marcha na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. Unha vez máis a Comunidade de Traballo ten un papel de liderato indiscutíbel que debe asumir para o afondamento nas relacións e a xestión intergubernamental transfronteiriça.

3.4. Ten Lugar a Gobernanza na Eurorrexión a través da Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal?

Se tiveramos que responder de forma rápida e sintética á pregunta sobre a existencia da gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, e se esta aparece de forma clara na súa estrutura organizativa e de xestión denominada, á sazón, como Comunidade de Traballo, teríamos que dicir que si, pero...

Sen desexar que pareza unha escusa, á luz das razóns que tomamos en forma de argumentos e dados ao longo deste capítulo, e pendente das conclusións que se extraerán do seguinte capítulo onde analizamos o caso do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular como estrutura de gobernanza transfronteiriça de corte local, entendemos que ao longo destes máis de quince anos de funcionamento tiveron lugar unha serie de feitos normativos, organizativos e económicos que nos conducen cara ela. Porén, mantéñense elementos que limitan esa orientación cara a gobernanza, que reducen a súa rede e limitan os seus efectos. As variables políticas, sociais e organizativas están no núcleo do problema, na mesma medida que as insuficiencias estruturais dun dos actores centrais do sistema de gobernanza, como son os Gobernos locais (Varela Álvarez, 2005: 242-255).

Observando o esquema de variábeis da gobernanza seguida nos apartados anteriores (Portugal e España: respostas, debate e posicións, métodos e formas de cooperación), e considerando todos os elementos que integran a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, poderíamos rematar dicindo que o sistema de gobernanza da Comunidade de Traballo contén unha serie de elementos comúns comunitarios e outros de carácter específico galego-portugués:

- Respostas. En relación con este primeiro punto que sitúa á gobernanza no discurso político da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, e en concreto na súa Comunidade de Traballo, podemos dicir que non nos constan mecanismos formais ou informais específicos de gobernanza (procesos estratéxicos, de participación cidadá, de debate social...), de xestión de redes en cada unha das políticas e programas que se poñen en marcha no territorio transfronteirizo. Isto non impide que poidamos nomear como “unidades de xestión de gobernanza tranfronteiriza” ás propias Comisións Territoriais de Cooperación Galicia-Norte de Portugal (Vale do Minho, Vale do Lima, Vale do Cávado e Vale do Tâmega), e mesmo ao Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, (integrantes da Comunidade de Traballo). Este esquema *de facto* produce unha multiplicidade de programas sectoriais nos que conflúen actores de todo tipo e condición xurídica (territoriais, sectoriais, sociais, empresariais, universidades...), tales coma os locais de ámbito supralocal (Deputacións Provinciais e Associações de municípios) e municipal (Concellos galegos e portugueses), ademais das mencionadas Comisións Sectoriais que contan cunha intensa participación social e empresarial.
- Debate e posicións. Neste marco dinámico das Comunidades Territoriais de Cooperación e das Comisións Sectoriais é onde hai que insertar o plantexamento sobre a gobernanza dentro da Comunidade de Traballo. O feito é que ata hoxe predominou a súa *vis* técnica, o *expertise* transfronteirizo, en detrimento do seu liderato institucional; aínda que isto non foi atranco para a aparición do dinamismo xurdido arredor dos proxectos transfronteirizos

vencellados no fundamental, como sinalamos anteriormente, as Iniciativas Comunitarias e que puxeron de relevo a alta participación do terceiro sector, do empresariado e de grupos de actuación local á procura de fondos para o desenvolvemento local. Neste caso os modelos normativos e institucionais da cooperación transfronteiriza foran superados pola realidade das Iniciativas e a capacidade dos actores sociais e empresariais por poñerlles nomes; así atopamos acordos de xestión, de coordinación de proxectos e programas entre a Xunta-CCDR-N, Deputacións-Associações, Concellos grandes, medianos e pequenos de Galicia e a Região Norte, e mesmo doutras entidades supralocais que poidan aparecer nun futuro próximo coma as Áreas Metropolitanas (as *natas* de Porto e Braga e as *non natas* de Vigo e A Coruña). Temos redes de gobernanza (sen que se entendan por parte dos actores como tal) que levan funcionando máis dunha década. Blanco e Gomá (2002: 21-42) establecían dúas dimensións nas redes locais: “a súa configuración participativa horizontal, coa presenza de múltiples actores sociais, comunitarios e mercantís de base local; e a súa configuración multinivel, isto é, a articulación de espazos temáticos de gobernance nos que conflúen, baixo posible liderato local, varios niveis territoriais de goberno”; pois ben, estas dúas dimensións atopámonas na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal e nas institucións que lle serven para a súa organización e xestión. Aínda poderíamos dicir máis, os mesmos autores amosan tres riscos destacados nas redes horizontais: “A non-existencia dun centro xerárquico capaz de fixar procesos de goberno de forma monopolista... A interdependencia [entre actores]... Unha certa institucionalización [a través de interaccións rutinizadas]”, que falan da consolidación do goberno en rede propia da gobernanza. Todo isto a pesares das limitacións que teñen os actores locais en Galicia e Portugal para resultar estratéxicos nos programas comunitarios (*efecto periferia*), e as dificultades propias de entidades territoriais asimétricas que deben manter o interese por concentrar os esforzos de negociación e xestión dos fondos e Iniciativas Comunitarias no espazo noroeste da Península Ibérica fronte aos

seus respectivos gobernos centrais (Madrid e Lisboa). Na actualidade vemos como o escenario comeza a mudar froito da presión da redución dos fondos comunitarios (ampliación e redución das zonas Obiettivo 1) o que provoca un cambio de estratexia á que teñen que estar atentos os actores eurorrexionais, transitando das accións transfronteirizas ás transnacionais para o período 2007-2013. A necesidade de ampliar os *parteners* xa non está soamente no ámbito da veciñanza, da proximidade, agora atopamos lóxicas interrexionais e transnacionais que dan maior valor aos concursantes ás Iniciativas Comunitarias. Por outro lado, a presión da gobernanza no noso entorno e cada día maior en forma de procesos de bo goberno, de ética pública, de transparencia, de cooperación (horizontal-vertical, multinivel en definitiva), diálogo territorial, participación social, partenariado público-privado. Esta lóxica lévanos a trasladar tal presión ao ámbito eurorrexional, á Comunidade de Traballo ante a necesidade de que incorpore a novos actores, que se abra a novos colectivos sociais e empresariais, universidades, fundacións, entidades metropolitanas que aproveite as canles tradicionais e os propios do *e-Gobierno* para ampliar os seus espazos de comunicación social e rendición de contas.

- Métodos e formas de cooperación. Existe unha ampla variedade de actuacións sectoriais (areas de políticas públicas) nas que se move a gobernanza transfronteiriza a través das *policy networks* e con base en Fondos e Iniciativas Comunitarias: EQUAL, LEADER PLUS, URBAN, ademáis de todos os programas complementarios de ámbito rexional coma o proveniente de AGADER. Neles vemos reflexados exemplos prácticos de como se produce esta gobernanza transfronteiriza, pero é novamente cara a INTERREG onde nos gustaría exemplificar este dinamismo, heterogeneidade e cooperación público-privada. Por citar algunhas experiencias destacadas, amosamos nos cadros que figuran a continuación os proxectos finalizados ou a piques de rematar para o período 2000-2006 relacionados coa Iniciativa Comunitaria

ria INTERREG III¹⁵, onde atopamos programas de formación profesional, de base tecnolóxica (SIG), de mobilidade, de inserción laboral, como non de infraestruturas, culturais, drogodependencias, sociosanitarios, de saneamiento e desenvolvemento sostíbel. A estes habería que engadir os novos marcos xurídicos comunitarios da cooperación transfronteiriza, interrexional e transnacional, con forma de Mancomunidades, Consorcios, AECT...

¹⁵ Desexamos agradecer a axuda prestada, a modo de información, para a elaboración destas conclusións a D. José Manuel Blanco, D. Manuel Antonio Cao e Dña. María Soaje, técnicos da Secretaría Xeral de Relacións Exteriores da Xunta de Galicia.

Cuadros de Proyectos de las Comisiones Sectoriales en la Convocatoria INTERREG 2000-2006 (1)



C.S. ENSINO, FORMACIÓN E EMPREGO PROXECTOS

QPET - Promoción da formación/cualificación profesional e cultural con vista ó desenvolvemento transfronteiriza.

ORENSE / ALTO TAMEGA Y VINHAIS / SP1.E40/02 Mellora da permeabilidade transfronteiriza entre o sur de Ourense e o Alto Tâmega e Vinhais.

FPTRANS - Formación Profesional Transfronteiriza para Desempregados de Galicia-R.N. de Portugal.

FORIET / SP1.E210/03 Formación para o impulso do emprego transfronteiriza.

CONCECTARE - Desenvolvemento transfronteiriza nunha perspectiva de calidade educativa.

C.S. DINAMIZACIÓN ECONÓMICA PROXECTOS

SERBATEC, Rede Transfronteiriza de recursos e servizos de base tecnolóxica.

NATURPAS, Novos Materiais con base en recursos naturais da eurorrexión: aplicacións na industria.

MR INOVAÇÃO - Mobilizar a rexión para a innovación.

G-NP-FCR - Consolidación e Desenvolvemento do Fondo de Capital Risco Galicia - Norte de Portugal.

CR 2004-2006 - Ampliación do fondo de capital risco G-NP.

COOPNAV - Enxeñería e Plataforma cooperativa e de servizos para o sector naval - Galicia e Norte de Portugal.

CIC-COMMERCE - Canal de Información e Comunicación de Datos para o Comercio Tradicional.

CECOTRAN - Centro Empresarial de Cooperación Transfronteiriza.

C.S. INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E UNIVERSIDADES PROXECTOS

TORGA.net - Trans Port-Galicia Network.

CEER - Centro de Estudos Eurorrexionais Galicia-Norte de Portugal.

C.S. INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE PROXECTOS

RED MIÑO III / SP1.E158/03 Rede viaria transfronteiriza do río Miño III

RED MIÑO II / SP1.E41/02

RED MIÑO- Acondicionamento da Rede Viaria Transfronteiriza do Río Miño I Fase

PONTEVEDRA-LIMA-CÁVADO- Mellora da Permeabilidade Transfronteiriza entre o sur de Pontevedra - Lima/ Cávado

PETRALTÁVO / SP1.P125/03 Mellora da permeabilidade transfronteiriza entre o Alto Tâmega, Vinhais e Ourense

PERMITRANS- Permeabilidade Transfronteiriza Tâmega

ACCESS II / SP1.P126/03 - Accesibilidades II

ACCESS / SP1.P51/02 Accesibilidades

C.S. ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y LOCAL PROXECTOS

IRIS/SEI/SOFIA- Itinerarios rurais de inserción sociolaboral

GAMITE- Galicia e Minho a través da Telemedicina

E-QUALITAS- Implantación de instrumentos de calidade e novas tecnoloxías na administración local

COFROEM / SP1.E42/02

CICLGAT- Ciclo Internacional Conferencias Luso-Galegas sobre Administración Territorial

CASTAÑA

Cuadros de Proyectos de las Comisiones Sectoriales en la Convocatoria INTERREG 2000-2006 (2)



C.S. DESENVOLVEMENTO LOCAL

PROXECTOS

SIGN - Sistema Información Xeográfica para o territorio rural Galicia-R.N.Portugal

RURALIS / SP1.P166 Centro de Promoción e Dinamización Rural

RED TURISMO CULTURAL-T Desenvolvemento tecnolóxico da Rede Galaico-Portuguesa dos Centros de Interpretación Museística

CTC TÁMEGA- Comunidade Territorial de Cooperación do Val do Tâmega

C.S. AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE, Y RECURSOS NATURALES

PROXECTOS

UTILMONTE, Definición de criterios para valorización e optimización da utilización comercial de recursos naturais agro-alimentarios obtidos nas condicións e sistemas de produción da zona transfronteiriza do Alto-Minho / Baixa-Limia

TRANS-BIOCOMB, Proxecto de produción ibérica transfronteiriza de biocombustibles

TAMEGA/DECOVABAH, Despolución, conservación e valorización da Bacia Hidrográfica do Val do Tâmega

SIST-AESG-GAL/CAVADO, Sistemas de redes de aguas e esgotos Galicia-Cávado

SIMBIOSE, Fusión de competencias formativas transfronteirizas na habilitación de profesionais do sector agroalimentario

SIGN- Sistema Información Xeográfica para o territorio rural Galicia-R.N.Portugal

SIGN II / SP1.E197/03 Infraestrutura de datos espaciales para o territorio rural de Galicia-Norte Portugal

REVIAG, Creación de redes de vixilancia e prevención agrícola como medio de axuda da posta en marcha da produción integrada

REDBAS- Rede de abastecemento auga e saneamento (Val do Lima)

RED BAS II

POCFSA- Establecemento de plans de orde cinxética e fauna para control sanidade animal

PMSI- Prosecución proceso mellora sanitaria integral gandería zona fronteiriza

NAVI, Natureza viva: proxecto transfronteirizo de ordenación de los usos del monte periurbano

MIÑO-MINHO- Rexeneración Integrada da Conca Hidrográfica do Río Miño

MIÑO- MINHO II, Cualificación integrada das marxes da Conca Hidrográfica do Río Miño - 2ª Fase

FITOAGROFOR / SP1.E200/03- Seguemento e detección de axentes fitopatóxenos nos principais cultivos agroforestais de Galicia e o Norte de Portugal

ESPGC- Estudo do estado sanitario das producións gandeiras e mellora das canles de comercialización do gando da zona fronteiriza

EPROGANOP- Espazos protexidos Galicia e Norte de Portugal. Parque Geres-Xurés

DECOVALTA- Descontaminación, Conservación e Valorización da Conca do Val do Támega

CRMZ- Conservación, recuperación e mellora dos recursos das especies pecuarias da zona transfronteiriza

CB (CENTRO BIOLÓXICO) Cría de artrópodos beneficiosos e manexo de microzonas como técnica de control a loita química en protección vexetal

AMBIENTE 21-Implantación de Axendas 21 locais e realización de auditorías urbanas nos municipios do Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular

ALVIRUS- Selección da casta Alvaríño: análise da variabilidade xenética intravarietal e estudo de interaccións co virus do enrolamento

C.S. SANIDADE E ASUNTOS SOCIAIS

PROXECTOS

REDE / SP1.E221/03 Rede Asistencial Transfronteiriza de Drogodependenzas

RASDTF- Reforzo Atención Socio sanitaria a Drogodependentes na zona transfronteiriza

PROVOLGAPOR- Promoción de Voluntariado en territorios de Galicia-RN de Portugal

PRISMA- Programa de Inserción Social para menores cara a autoxestión...

PFC DIP- Programa Formación Continuada en Drogodependencia e Intercambio Profesionais

MOBILITAS / SP1.E211/03 Movilidade, clave para a formación e o emprego ao servizo do desenvolvemento transfronteirizo

MILIARIA- Programa de Restauración de Aldeas para a Inserción Social de Menores –

ISADORA- Integración Social, Apoio o Desenvolvemento e Organización de Recursos Asistenciais

COMUNIDADE CEGADI-06 / SP1.E223/03

COMUNIDAD CEGADI- Comunidade da experiencia galego-portuguesa para a discapacidade e a integración

CARTA-TRANS-SAÚDE- Carta transfronteiriza de equipamentos e accesibilidades para a saúde de Galicia e Norte de Portugal

CAMI II

CAMI- Camiño do Miño / Caminho do Minho

CALIDADE

ACTIVA- A Eurorrexión, un novo impulso para a xuventude

C.S. CULTURA, PATRIMONIO Y TURISMO

PROXECTOS

LETRAS / SP1.E179/03 Letras na corrente

FORTTRANS III / SP1.P146/03 Actuacións en fortalezas transfronteirizas - 3ª fase

FORTTRANS II- Actuacións en fortalezas transfronteirizas - 2ª fase

FORTTRANS- Actuacións Fortalezas Transfronteirizas. 1ª Fase

ECUS- Encontro de culturas

CUSEFRO- Cultura sen Fronteiras

CASTRENOR- Cultura castrexa no Noroeste Peninsular

ANIMA TRANSFRONT- Estudo estratéxico e intervención en rede para a dinamización transfronteiriza a través do cine de animación

A GEIRA- A Geira na Serra do Gerês

C.S. PESCA

PROXECTOS

PARLADOIRO- Foro de formación pesqueira Galicia-Rexión N.Portugal

INTERFOR- Intercambio de formación na área da Pesca e do Mar



4. O CASO DO EIXO ATLÂNTICO. UMA REDE DE 18 CIDADES NO NORTE DE PORTUGAL E GALIZA

■ A governança, como se referiu introdutoriamente é um conceito novo que se pretende associado a uma nova forma de administração. Entre as novidades, sobressai a necessidade de dar resposta a uma maior complexidade dos problemas, através de uma gestão multiescalar e de articulação multi-institucional. Com este pano de fundo, pretende-se agora, depois de consideradas as escalas nacional (Portugal e Espanha) e a da Euro Região Galiza-Norte de Portugal, focar, dentro desta última, um caso de estudo especialmente marcado por algumas destas dimensões.

Trata-se, por um lado, de aprofundar o estudo da governança dentro da euro região, por outro de tratar como um caso uma entidade que se tem afirmado e vindo a adquirir um desempenho importante, num enquadramento que escapa às habituais lógicas de hierarquia e de rigidez da administração pública, muito embora envolva directamente representações políticas municipais (18 autarquias) de duas regiões muito desiguais no seu estatuto e autonomia (Galiza e Norte de Portugal), de dois países diferentes, integrados na União Europeia.

Pretende-se, fundamentalmente, dar conta: da forma como surge e se desenvolve esta associação de cidades, do tipo de relações que estabelece com

outros, assim como as que se estabelecem no seu interior, das diferentes formas de cooperação e participação que anima e tecer algumas considerações a propósito de práticas, resultados e expectativas.

4.1. Contexto Territorial e Institucional do Eixo Atlântico

O Eixo Atlântico é uma associação voluntária de 18 municípios, metade dos quais ficam situados no Norte de Portugal e a outra metade na região de Galiza, reunindo do lado português Braga, Bragança, Chaves, Guimarães, Peso da Régua, Porto, Viana do Castelo, Vila Nova de Gaia e Vila Real e do lado galego A Corunha, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, Pontevedra, Santiago de Compostela, Vigo e Vilagarcia de Arousa. Trata-se assim de uma rede de municípios, de duas regiões, situadas em dois países diferentes.

A criação do Eixo Atlântico está associada à constituição, pela União Europeia, da figura de eurorregião e ao objectivo primordial de, potenciando o bom relacionamento existente à data entre alguns presidentes de câmara, reforçar uma função de lobby junto de Bruxelas que permitisse valorizar um extenso espaço marginal da Europa e até da Península Ibérica e muito em especial as suas principais cidades.

Os estatutos, aprovados em Junho de 1992, têm subjacentes os ideais europeus, de aproximação dos povos e em especial de desaparecimento das fronteiras, e os seus objectivos, de acordo com os estatutos, privilegiam: “obras de infra-estruturas; telecomunicações; acções sociais; saúde; defesa e reabilitação do património histórico, artístico, arquitectónico e cultural; protecção e promoção ambiental; turismo; movimentos migratórios e mercado de trabalho; promoção de todo o tipo de actividades económicas, sociais e culturais que conectem com as raízes e a identidade dos municípios membros”.

O eixo reúne as cidades consideradas mais representativas do Norte de Portugal e da Galiza, numa lógica transnacional, muito favorecida pela proxi-

midade geográfica, histórica e linguística das duas regiões (embora apenas a primeira se constitua como região administrativa), ambas situadas na periferia dos respectivos países (Portugal e Espanha) e contando-se entre as suas regiões menos desenvolvidas.

Juridicamente, e segundo rezam os seus Estatutos (art. 1), o “Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular constitui-se como uma associação transfronteiriça de concelhos que configuram o sistema urbano da Euroregião Galiza-Norte de Portugal”¹. Mesmo que o estatuto de suporte legal seja o de empresa pública de direito privado, registada em Portugal, o Eixo Atlântico constitui-se como uma unidade e espaço de entendimento entre municípios, dirigindo diversos programas e acções concretas em temas comuns a vários, mediante aprovação por consenso, com sintonia dos órgãos regionais, no cazo galego (Governo da Galiza) e dos órgãos centrais de representação regional, no caso do Norte de Portugal (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte).

A estrutura do Eixo Atlântico contempla a Assembleia Geral, composta pelos presidentes dos 18 municípios, e a Comissão Executiva, eleita por mandatos de 3 anos, que é actualmente composta pelos presidentes das câmaras municipais de Chaves, Guimarães, Ourense, Santiago de Compostela, Vigo, Vilagarcia de Arosa e Vila Real.

A estrutura do Eixo Atlântico revela uma considerável plasticidade, já que sendo constituída por municípios, envolve dois países (Portugal e Espanha), obriga à articulação entre várias escalas de governo (local, regional e central) e vai resolvendo dificuldades estruturais de entendimento, seja pela desigual dimensão

¹ Com enquadramento no Convenio-Marco Europeu de Cooperação Transfronteiriça entre comunidades ou autoridades territoriais (Maio de 1980), ratificado em 1989 e 1990 por Portugal e Espanha, respectivamente e aprofundado pelo Tratado entre o Reino de Espanha e a República Portuguesa sobre cooperação transfronteiriça entre Entidades e Instâncias Territoriais de Janeiro de 2004 (assinado em Valencia a 3 de Outubro de 2002).

dos municípios e pela significativa desigualdade de meios e competências (em resultado da sua importância política e financeira, ou do desigual contexto jurídico em Portugal e Galiza), seja pela importante diferença de estatuto regional, já que a Galiza goza de um estatuto autonómico que lhe permite uma significativa independência em muitas das decisões que afectam o seu futuro e em especial o ordenamento e desenvolvimento do seu território, enquanto o Norte de Portugal, num país não regionalizado, está quase totalmente dependente do governo central, sediado em Lisboa.

Muito dependente das verbas resultantes de programas europeus, o Eixo Atlântico enfrenta importantes desafios para os próximos tempos, associados à preparação do Quadro Comunitário de Apoio a iniciar em 2007 e ao necessário aumento da exigência dos projectos a levar a efeito, num período de corte nos gastos e previsível diminuição de receitas. Todavia, quer a possibilidade de recurso a fundos amealhados ao longo dos últimos anos, quer o recurso a programas subvencionados por fontes alternativas (com envolvimento de empresas, por exemplo), ou ainda a possibilidade de desenvolver pequenos projectos dependentes em exclusivo de dinheiros municipais, permitem encarar com razoável optimismo o futuro imediato e prever com optimismo acrescido o quadro que se abre em 2007, se se considerar o contexto regional, marcado por sinais de aprofundamento da autonomia no caso da Galiza e por substanciais aumentos das subvenções que lhe serão destinadas pelos programas europeus, por parte da Região Norte.

4.2. Governança: Aspectos Chave

4.2.1. Relações Verticais

Relações Verticais de Governança de Âmbitos Variados

Desde há muitos anos que se estabelecem relações de cooperação entre os responsáveis do Norte de Portugal e da Galiza. Primeiro através de trocas de informação e, progressivamente, com a construção de projectos comuns,

sobretudo no âmbito dos programas comunitários. Nesta primeira fase, as relações foram estabelecidas através das administrações regionais respectivas e foram acompanhadas por embaixadores dos respectivos governos centrais, que deram sempre apoio ao aprofundamento desta cooperação.

Numa segunda fase, desde 1987/88, foi criada uma Comunidade de Trabalho Transfronteiriça, que veio promover um ambiente regular de entendimento e de discussão estratégica. Como já vimos é no âmbito da Euro-região que, no início dos anos noventa, são constituídas um conjunto de comissões de âmbito sectorial e de âmbito territorial sob a coordenação de dois coordenadores da Euro-Região: o coordenador geral da Galiza e o coordenador geral do Norte de Portugal.

A criação da Comunidade de Trabalho foi determinante para a emergência e consolidação do Eixo Atlântico. Houve jornadas técnicas que alimentaram claramente a reflexão prospectiva; foram seleccionados dossiers críticos e desenvolvidas estratégias adequadas a esta Euro-região. Mas à medida que esta dinâmica se foi de alguma forma perdendo, o Eixo Atlântico foi-se afirmando, assente em lógicas de concertação interurbana. De algum modo pode dizer-se que a dimensão regional se desvaneceu, enquanto que a urbana se reforçou.

Independentemente de quem dinamiza os processos, esta Euro-região está em construção e os poderes políticos deste território transfronteiriço têm concertado estratégias tendo em vista interesses comuns. Os temas centrais da actual concertação estratégica são as infra-estruturas de transporte (TGV, portos e aeroportos) e a investigação, ou seja, factores cruciais para a afirmação da competitividade deste vasto território. Este processo alimentou-se sempre de muita vontade política que, ao longo de 18 anos existiu e evoluiu, ainda que com naturais quebras e subidas de entusiasmo. Pode assim dizer-se que uma matriz cultural historicamente arreigada e uma proximidade afectiva permitiu evitar que se perdessem as iniciativas de cooperação, mesmo em situações de menor

proximidade político-partidária e mais difícil entendimento entre protagonistas, o que leva a poder considerar que a Euro-região está de certa forma consolidada. Há identidade e continuidade territorial, há identidade cultural e densidade populacional, o que implica necessariamente uma forte densidade de relações. No entanto, o carácter transfronteiriço deste espaço de governança territorial arrasta naturalmente novas questões à governança que são por vezes difíceis de ser ultrapassadas. Podem-se identificar um conjunto de questões:

- Nas políticas de ordenamento territorial, o Norte de Portugal e a Galiza respondem a regulamentos muito diferentes. Na Galiza, as competências nesta matéria estão muito concentradas no nível regional e as políticas sectoriais de âmbito territorial (por exemplo, os transportes) respondem à administração central. No Norte de Portugal, pelo contrário, dado que na parte continental do país não existem regiões administrativas nem muito menos comunidades autónomas, as competências em matéria de ordenamento territorial são da responsabilidade da administração local e central.
- Na Galiza, os documentos de âmbito regional, mostram um modelo de estruturação do território assente num modelo de cidade-região, que promove a articulação entre as áreas metropolitanas, cidades médias e pequenos centros rurais. As estratégias assentam num reforço de cooperação e complementaridade interurbana. No Norte de Portugal, apesar das políticas públicas dirigidas para a consolidação e reforço das cidades (PROSIURB ou através do Programa Operacional Regional), os financiamentos não têm privilegiado de uma forma clara uma abordagem integrada.
- No caso de Portugal, não existem regiões administrativas, o que tem dificultado os níveis de concertação territorial a esta escala, designadamente das políticas territoriais e sectoriais. A coordenação entre o nível local e regional é severamente dificultado e, por outro lado, o nível local não tem escala suficiente para a definição de estratégias e intervenções em alguns domínios.

Na Galiza, a coordenação de políticas sectoriais aparentemente estaria mais garantida pela administração regional, ainda que nem sempre existam preocupações ou sensibilidades territoriais por parte da administração central; por exemplo, os transportes dependem da administração central, mas têm fortes impactos urbanos e territoriais. A aproximação entre o Eixo-Atlântico e a Comunidade de Trabalho da Euro-Região parece assim desejável, como se fez em 2000 com a integração do Eixo-Atlântico na estrutura da Comunidade de Trabalho como uma comissão específica, mas a estratégia regional tem naturalmente de ser concertada com a estratégia das principais cidades da região, nunca esquecendo que os interesses locais nem sempre combinam satisfatoriamente com os interesses regionais e que esta concertação de interesses tem de ser articulada.

- Já foram elaborados e publicados dois Estudos Estratégicos do Eixo Atlântico, foi criado o Centro de Estudos Euro Regionais Galiza-Norte de Portugal, entre muitos outros projectos. Mas se há algum problema de relacionamento vertical, na direcção do Eixo Atlântico-administrações centrais, deve-se ainda à falta de visibilidade do projecto desta Euro-Região. Porque não basta ter vontade política, ou desenhar uma estratégia clara e ambiciosa que demonstre as oportunidades acrescidas de um projecto da Euro-região, falta que quem está nas regiões consciencialize posições, promova a concertação, dê coerência às suas posições. Por outro lado, importa considerar que a estrutura técnica e política do Eixo Atlântico está ainda num processo de construção e apresenta uma manifesta dependência de equipas técnicas e consultores externos.
- Em termos económicos, há um franco relacionamento neste espaço euro-regional. As trocas comerciais intensificaram-se e o capital circulou nos dois sentidos. Por outro lado, as dinâmicas ao nível do sector automóvel (com investimentos no fabrico, designadamente), podem vir a desencadear no futuro processos importantes de concertação empresarial.

Descentralização, Devoção, Regionalização

A acção do Eixo Atlântico tem tido um impacto modesto no processo de descentralização realizado na Galiza e em curso em Portugal, dado que o seu principal objectivo tem sido a implementação de projectos de cooperação entre todos ou um grupo significativo dos 18 municípios/cidades do Norte de Portugal e da Galiza. Para além disso, nos esforços desenvolvidos para esse fim, e nomeadamente no que diz respeito à obtenção dos meios necessários, o Eixo tem vindo a desempenhar um importante papel de “segunda linha” na promoção do espaço regional a nível da União Europeia e, através das suas redes municipais, no processo de negociação necessário com os governos nacionais, em particular com as regiões da Galiza e do Norte de Portugal.

A este respeito, a existência de uma região com poderes consideráveis na Galiza, tem vindo a revelar-se fundamental para facilitar o diálogo, enquanto que em Portugal, a falta de legitimação popular dos representantes perante o Estado central, tende a levantar obstáculos significativos e a fazer com que as tomadas de decisão sejam regra geral bastante demoradas. Embora um referendo sobre a regionalização tenha falhado na implementação do processo em Portugal, alguns passos já foram dados em direcção à descentralização, aguardando-se para muito breve uma nova lei que estabelece o reforço da associação de municípios, a coordenação regional de políticas nacionais. Além disso, foram lançados planos regionais para o ordenamento e desenvolvimento regional à dimensão dos espaços das comissões de coordenação e anunciado um novo referendo sobre a regionalização após as eleições gerais de 2008.

4.2.2. Relações Horizontais

Relações Horizontais “Multi-canal”

O Presidente, a Comissão Executiva e a Assembleia-Geral do Eixo Atlântico respondem politicamente pelas decisões. O Secretário-Geral prepara as

propostas e procura assegurar a construção de consensos em torno dos grandes objectivos (consubstanciados num plano e orçamento aprovados pela Assembleia Geral), responsabilizando-se no dia a dia pela gestão dos projectos e pela procura da aprovação pela Comissão Executiva das acções que concorrem para a concretização dos projectos aprovados e que respeitam o plano. Os técnicos municipais concretizam os projectos, normalmente com o apoio de consultores contratados pelo Eixo Atlântico por indicação do Secretário-Geral, respondendo perante um responsável político da Câmara Municipal, geralmente um Vereador.

Existem Comissões Técnicas (de 3, 4 até 18 técnicos, dependendo do número de municípios envolvidos) e Comissões Delegadas (de 3, 4 a 18 vereadores de determinadas áreas). São constituídas e extintas em função de projectos concretos, por exemplo nas áreas da cultura e do desporto, do turismo, do ambiente, ou da educação e juventude. No caso do processo que o Eixo dirigiu para a concretização de uma Agenda 21 por parte dos 18 municípios, por exemplo, em cada município foram constituídos um Comité Técnico Municipal e um Comité de Seguimento. O primeiro, formado por técnicos, abrangeu as áreas do ambiente, ordenamento do território, acção social e educação, tendo um coordenador responsável pela articulação interna dos trabalhos e de ligação com a equipa exterior (Sondaxe). O segundo é de natureza política e é constituído pelo vereador com competência delegada para representar o Município, o qual é normalmente acompanhado nas reuniões de decisão política pelo coordenar do Comité Técnico.

Apesar de se respeitarem todos e de se procurarem consensos, os 18 municípios não têm uma situação igual. Desde logo existem diferenças nacionais, com as autarquias portuguesas a deterem um maior número de competências e uma maior capacidade de decisão, mas a terem menor capacidade financeira que as sua equivalentes galegas. Depois, existem diferenças internas de reconhecimento de estatuto que resultam de um esforço financeiro desigual, subdivi-

dido em três escalões de acordo com o orçamento municipal. No mais elevado inscrevem-se Vila Nova de Gaia, Porto, Vigo e Corunha, sendo Régua, Chaves, Monforte e Vilagarcia, os mais pequenos, aqueles cuja participação é mais baixa. Apesar dos esforços para o contrariar, existe também um empenhamento político diferente, fruto da desigual percepção da importância do Eixo por parte de cada Câmara Municipal e designadamente entre as que compõem a Comissão Executiva face às demais; por fim, verifica-se que, para cada acção em concreto, podem participar apenas algumas câmaras, com uma delas muitas vezes a assumir a liderança, na medida em que se pretende reunir num qualquer projecto, por exemplo, cidades que são Património da Humanidade, cidades do litoral, cidades de pequena dimensão, ou outros conjuntos que, por qualquer outro critério, não permite que se reúna a totalidade das 18 cidades.

Em geral, sente-se sobretudo um tipo de interesse distinto conforme a dimensão e notoriedade da cidade. Assim, se para o Porto ou Vigo a presença no Eixo Atlântico surge de alguma forma associada a um desejo de liderança que por não ser conseguido pode levar a uma participação menos empenhada, para municípios como Chaves ou Monforte de Lemos, o desafio é o de tentar não ficar de fora dos projectos e afirmar-se como uma cidade em rede com outras de maior dimensão.

Procura-se, em geral, as decisões por consenso, como se disse, o que pode favorecer os mais pequenos. Procura-se também, como no caso da Agenda 21, que o envolvimento e a participação sejam iguais. Todavia, a capacidade reivindicativa das cidades de maior “peso” é maior e, por isso, exercem quase sempre uma maior influência no modo como se vão desenvolvendo os trabalhos e até no grau de afectação da equipa técnica aos problemas específicos do respectivo concelho.

Nos diversos processos que se desenvolvem no âmbito do Eixo, os técnicos das autarquias, via de regra, são nomeados para coordenar o respectivo

dossier, responsabilizando-se pelo seu prosseguimento nos termos que haja sido superiormente decidido. Regra geral, os assuntos restringem-se aos agentes técnicos e políticos de cada autarquia envolvida. A participação de cidadãos, de forma individual ou através de organizações, só ocorre quando tal está previsto no projecto/acção em causa, como acontece com os fóruns da Agenda 21. Mas, tal como para o Plano Estratégico, também neste caso os encontros têm limitações de participação, muito embora tenha sido uma boa experiência no sentido da motivação dos actores locais.

De uma forma geral, todas as ditas “forças-vivas organizadas”, sejam associações de âmbito geográfico local ou regional, sejam associações de âmbito temático (de solidariedade social, culturais, ambientais, ...), sejam ainda instituições de relevância local (escolas, unidades de saúde, bombeiros, polícia, ...), estão pouco presentes e em caso algum de uma forma permanente e sistemática, articulada no processo de planeamento do desenvolvimento e na participação da decisão.

A participação de empresas privadas tem vindo a ser incentivada, mas baseada sobretudo no patrocínio e existem raras experiências com associações regionais ou sectoriais.

No caso da participação política, o grau de compromisso depende do quadro de competências estabelecido para cada atribuição. Via de regra, a relação entre os vários municípios integrantes do Eixo decorre sob a orientação e coordenação do Secretário-Geral do Eixo, que formula propostas ou disponibiliza informação (comunitária) de interesse geral. Normalmente, qualquer processo inerente a um projecto comum aos municípios envolvidos, é despoletado e coordenado por este. Tratando-se de uma questão de natureza técnica, antes da tomada de decisão abre-se normalmente um período de análise e debate entre os participantes, prevalecendo a maioria, mas sempre que a decisão é política, procura-se o consenso.

Relações Horizontais entre Territórios

Tratando-se de uma rede, não é fácil identificar especiais relações entre territórios; por outro lado, verificando-se a alteração dos protagonistas em função das eleições locais, não perduram por vezes certas relações privilegiadas (como existiam entre Porto e Vigo nos primeiros tempos do Eixo).

É certo que muitas vezes a proximidade geográfica facilita o contacto (entre Vila Real e Chaves, por exemplo), no entanto também nesses casos é por vezes mais visível a rivalidade e a falta de confiança, sobretudo em situações de dimensão demográfica, económica e política aproximada (como acontece entre Porto e Vila Nova de Gaia, ou entre Corunha, Santiago de Compostela e Vigo).

Apesar disso, tendo como pano de fundo o bom relacionamento entre as regiões de que fazem parte, pode considerar-se que entre todos os 18 municípios existem níveis muito razoáveis de cooperação, com coordenação de esforços e diálogo fácil. Existem mesmo acções integradas em diversos domínios, como por exemplo nas áreas do ambiente, do desenvolvimento económico, do territorialismo, da promoção turística e da salvaguarda do património arquitectónico e arqueológico. Algumas decorrem simplesmente do conhecimento e confiança gerados entre os municípios; noutros casos, resultam directamente da acção do Eixo Atlântico, muito embora não pareça possível identificar acções integradas consistentes e permanentes que possam considerar-se parte de uma estratégia global de integração e coesão territorial dos territórios envolvidos. Algumas tentativas nessa direcção estão em vias de ser ensaiadas, designadamente na área dos transportes, com estudos já encomendados sobre estruturas portuárias e aeroportuárias e sistemas coordenados de transporte inter e intra-regional.

No contexto global dos 18 municípios, não é possível falar de uma coordenação espacial para o conjunto, nem tampouco se pode falar da existência de

planeamento territorial à escala internacional (Norte de Portugal e Galiza). O único instrumento, sem força de lei, que aponta algumas direcções de estratégia territorial e que foi aprovado pelos 18 municípios é o Plano Estratégico do Eixo, concluído em 2005.

Existe algum esforço de integração transfronteiriça, mas onde o Eixo Atlântico é apenas um dos seus agentes. Todavia, este tem vindo a desenvolver alguns esforços nesse sentido, por exemplo através da possível criação de um SIG comum, o que poderá constituir a génese de uma base de planeamento territorial, ou através da constituição (em estudo) de um consórcio para os transportes públicos interurbanos nas 18 cidades.

Se entendermos as diversas acções/projectos decorrentes das várias candidaturas de parceria com os municípios galegos como um mecanismo do Esquema de Desenvolvimento Estratégico Europeu, poder-se-á dizer que há políticas de integração territorial, mas já não se pode dizer que existam projectos que correspondam a uma estratégia global com a intenção de promover o desenvolvimento de uma região com identidade política e territorial.

Tal decorre, naturalmente, do facto de não existir qualquer entidade regional transfronteiriça com autonomia jurídica, administrativa e financeira, que possa definir as políticas e as estratégias comuns de desenvolvimento. No Eixo Atlântico poderiam, eventualmente, ser criadas condições para se alcançar uma organização capaz de definir estratégias de ordenamento e desenvolvimento comuns, mas, além da ausência de alguns municípios importantes, tanto fará ainda falta que a representação política de todos os municípios que constituem o Eixo participe de forma activa e que a componente técnica consiga estabelecer uma articulação permanente e efectiva com as estruturas orgânicas dos municípios.

Como se referiu, os conflitos de participação dentro da organização do Eixo são resolvidos a vários níveis, consoante a natureza e a importância dos

mesmos. Em último caso, mediante a reunião dos presidentes dos municípios, procurando-se obter consenso, no que assume quase sempre um papel muito destacado o Secretário Geral, figura criada em 2002 que garante a gestão da estrutura organizativa em Vigo e no Porto e coordena as comissões delegadas.

4.2.3. Participação Pública

Pessoas e organizações (públicas e privadas) não estão ainda muito envolvidas neste projecto europeu. E não estão, essencialmente porque não o conhecem suficientemente. Isto não significa que não se tenham realizado iniciativas interessantes, designadamente em relação à Agenda 21, ou através de iniciativas culturais e desportivas conjuntas, cujo objectivo central era a promoção da participação pública: reuniões *ad hoc*, consultas, inquéritos, jornais, folhetos de divulgação e inquéritos públicos serviram nos últimos anos para incentivar a participação. Também os estudos estratégicos fomentaram a participação e a consulta às instituições (públicas e privadas) sobre matérias estratégicas ao desenvolvimento da competitividade e da coesão territorial da Euro-região.

Deve notar-se que tanto na Galiza como no Norte Portugal há falta de hábitos de participação cívica. Existe também alguma desconfiança institucional e conflitos de competências que não facilitam o aprofundamento das práticas de envolvimento, embora os relacionamentos sejam fáceis e as temáticas transfronteiriças sejam atractivas, existam experiências reais de cooperação, práticas de trabalho institucional em conjunto e uma vida associativa relativamente intensa.

Em termos de instrumentos e de mecanismos, os processos ainda estão a iniciar-se. A informação é acessível sobretudo através do grande número de publicações que são realizadas; no entanto, as novas metodologias de participação e divulgação da informação, sobretudo através das redes digitais estão incipientemente divulgadas.

Se o que está em jogo, e isto ainda não está clarificado no projecto do Eixo Atlântico, é a construção de um novo espaço de pertença, os processos de participação e de divulgação de informação não têm tido a necessária atenção. A informação está sobretudo disponível através de um grande número de publicações; no entanto, foi apenas recentemente que se deram os primeiros passos na introdução de novos canais de participação e disseminação da informação, especialmente através de redes digitais, designadamente com a criação de site.

4.3. Práticas, Resultados e Expectativas

O Eixo Atlântico apresenta um conjunto de particularidades que constituem um desafio e uma base de desenvolvimento com significativo potencial. Salientam-se entre outros aspectos:

- encontro institucional de 18 municípios urbanos de duas regiões de dois países distintos;
- recurso a uma figura jurídica pouco comum (empresa pública de direito privado);
- busca de decisões por consenso em relação às matérias de relevância estratégica;
- os potenciais de articulação entre as escalas municipal, regional, nacional e europeia.

Embora não seja particularmente inovadora em si, em termos gerais, a forma como os 18 municípios interagem com base na associação voluntária é contudo notável, com diferentes níveis de financiamento e diferentes abordagens à cooperação em projectos. Instrumentos, práticas e mecanismos inovadores poderão estar associados a projectos específicos, mas o aspecto mais importante é a capacidade de uma estrutura flexível envolver um grande núme-

ro de municípios com diversos níveis de relevância demográfica, económica e política, em projectos comuns em dois países diferentes.

De uma perspectiva a várias escalas do Eixo Atlântico, é possível identificar quatro objectivos fundamentais:

- reforçar a sua projecção e capacidade na União Europeia para atrair a atenção e investimentos para uma Euro-região periférica (com ou sem a assistência do nível nacional e regional de ambos os lados da fronteira);
- reforçar a sua projecção e capacidade em Portugal e em Espanha de atrair a atenção e investimentos para uma região nacional periférica (com ou sem a assistência do nível regional de ambos os lados da fronteira);
- coordenação entre os níveis regional e local, de forma a reforçar a projecção e a capacidade das principais cidades em atrair investimentos;
- cooperação entre todos ou um conjunto de municípios em projectos comuns com vantagens individuais e colectivas resultantes do trabalho conjunto.

Dos quatro objectivos, o ultimo é o que tem revelado a dinâmica mais interessante, tanto ao nível político como ao nível técnico, e tem-se verificado também uma crescente participação por parte do sector privado e o público em geral. A vertente horizontal, indubitavelmente no centro do Eixo, revela um forte potencial de expansão, particularmente através da integração de serviços e acções, como a criação de uma empresa de transportes colectivos e um enquadramento de SIG global. Verticalmente, parece existir uma grande necessidade de melhorar as ligações entre os municípios e as regiões, onde parecem faltar esforços adicionais para equilibrar as diferenças entre as administrações regionais portuguesas e espanholas e acautelar a discriminação dos municípios da Euro-região que não estão representados no Eixo.

Globalmente, o Eixo Atlântico apresenta um conjunto de consideráveis potencialidades em termos geo-estratégicos, sociais e económicos que o tornam num espaço fundamental para a construção do policentrismo atlântico. O desafio que aqui se coloca é a construção de um espaço com uma dimensão europeia, através do reforço das redes de cooperação que permitam enfrentar uma situação de dupla perifericidade, relativamente ao centro da Europa e relativamente às capitais dos respectivos países.

Num quadro de complexas desigualdades e perante um estatuto político pouco forte, o Eixo Atlântico está fortemente dependente da vontade e dos entendimentos de presidentes de câmara, os quais são eleitos de 4 em 4 anos, o que gera uma grande instabilidade, sobretudo se se considerar que não existe coincidência entre as datas em que ocorrem as eleições locais em Espanha e Portugal e se se considerar ainda as alterações que ocorrem a nível regional, tal como ainda recentemente sucedeu, com a vitória socialista na Região da Galiza e com a nomeação pelo Governo Português de um socialista ex-deputado europeu para a direcção da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte.

Neste quadro de episódica turbulência e considerável complexidade institucional, um dos principais factores de estabilidade tem vindo a ser assumido pela estrutura técnica que foi constituída em torno do secretário-geral, a que se soma a colaboração eventual dos serviços prestados em Bruxelas pela Fundação Galicia Europa. Para uma relativa estabilidade e o continuado reforço da presença do Eixo em políticas comuns dos 18 municípios, tem contribuído também a criação de um espírito comum de uma rede activa de cidades, conseguida designadamente pelo especial envolvimento de alguns dos presidentes com maior experiência no projecto e com a multiplicação de encontros entre técnicos das câmaras municipais, favorecendo-se um inter-conhecimento e um espírito de confiança que procura sobrelevar as alterações eleitorais e os matizes

político-partidários, além das diferentes situações geográficas: a Norte e a Sul do Rio Minho, no litoral ou no interior, grande e pequena cidade.

De um patamar de *lobby* euroregional e de agente propulsor de articulação entre algumas iniciativas municipais, o Eixo Atlântico vai adquirindo alguma representatividade e vai sendo capaz de criar articulação entre iniciativas municipais, reforçando em paralelo a sua notoriedade, através de acções emblemáticas, ou de uma estratégia de comunicação agressiva, muito alicerçada na relação privilegiada que consegue manter com diversas instituições públicas e privadas. No horizonte, entre outros aspectos, está em causa a possibilidade de reforçar a sua capacidade de representação alargada a todo o espaço regional, para o que importará considerar a possibilidade de adesão de outras cidades, e de melhor articulação política entre os municípios aderentes. Neste quadro, o Eixo Atlântico debate-se entre o reforço da coesão ou a prioridade à expansão, podendo, tal como na União Europeia, não resistir à tentação de procurar ambas em simultâneo, com a adesão a curto prazo de várias novas cidades (existem 6 candidatas e 3 com inequívocas condições para aderir), a par do reforço das capacidades da estrutura, designadamente na sua afirmação junto das regiões, dos países e da União Europeia.

A proximidade geográfica e cultural e uma constante procura da criação de uma cultura de Eixo, supra-partidária e supra-regional, desempenham um papel importante nos bons níveis de cooperação, para o que concorre igualmente a capacidade acrescida de financiamento (designadamente a partir de Bruxelas, ou com origem na actividade privada). Existe pois, muito claramente, potencial para alargamento e para aprofundamento, que se espera seja conciliado com o reforço da concertação inter-regional e da participação e abertura a empresas, instituições as mais diversas e cidadãos em geral. ●

5. EPÍLOGO. CONDUCIRÁ A COOPERACIÓN TRANSFRONTEIRIZA Á ABOLICIÓN DE FRONTEIRAS E Á REFUNDACIÓN DE EUROPA?. UNHA LECTURA DENDE GALICIA-NORTE PORTUGAL

■ Sinalábase ao longo das liñas anteriores, que este espazo de cooperación transfronteiriza ademais das variables comentadas incorpora unha dimensión e un significado moi especial: reparar un agravio e unha débeda histórica en favor de moitos territorios, comunidades nacionais, etnias, comarcas ou rexións que no pasado foron obxecto de amputacións e divisións traumáticas, atendendo unicamente criterios de poder, ambición ou simple azar. A lóxica que presidiu o longo proceso de construción e consolidación dos Estados nacionais fíxose incompatible, na maioría dos casos, coa preservación dos conxuntos nacionais, culturais, ou etno-lingüísticos preexistentes. Pois ben, pode que na actual conxuntura histórica se estean producindo, e de maneira simultánea, unha serie de acontecementos (procesos de globalización, integración supraestatal, descentralización subestatal, crises da institución estatal...), que considerados de maneira agregativa, representen unha efectiva estrutura de oportunidade para corrixir aqueles erros históricos e permitir, así, o reencontro destas entidades territoriais. E dentro deste contexto, e sen perder de vista esta perspectiva, a pregunta que inevitablemente comezamos a formularnos é a seguinte: conducirá a cooperación transfronteiriza e a consolidación destes novos espazos de gobernanza á abolición de fronteiras e á refundación de Europa?.

A Pesar de tratarse dun suposto e unha alternativa pouco realista no momento actual (polas moitas dificultades que iso conleva), e en todo caso cunhas perspectivas de realización a moi longo prazo, paga a pena explorar seque-
ra minimamente este horizonte. E farémolo da man do chamado federalismo étnico, unha corrente teórico-doutrinal que propugna unha nova articulación política de Europa, unha refundación, baseada no protagonismo das Rexións naturais, como alternativa aos actuais Estados-nación. Diferentes autores (Guy Héraud, Denis de Rougemont, Fried Esterbauer, Andrea Chiti-Batelli, Sergio Salvi, Alexander Marc, Yann Fouéré, etc.), e con aportacións e matices distintos, aínda que complementarios uns doutros, contribúen a dar corpo doutrinal e solidez teórica a esta proposta, que, por outra parte, é inseparable e complementa a outra non menos importante: o proxecto dunha Europa unida politicamente e estruturada conforme á teoría e a praxe federalista.

A idea central desta proposta é a construción dunha Europa federal da que formarían parte, como unidades integrantes fundamentais, non os actuais Estados-nacións, senón esoutras entidades político-territoriais definidas e identificadas principalmente polo elemento etno-cultural e lingüístico, así como pola homoxeneidade económica e xeográfica: as Rexións naturais. O Estado-nación, na súa concepción e estrutura actual, resulta anacrónico, inoperante e incompatible co proxecto europeo; sendo, ademais, demasiado grande e demasiado pequeno, a un tempo, e en relación ás realidades e esixencias do mundo actual. Pero, ademais, o Estado-nación representa a esa Europa das potencias soberanas, da división e o enfrontamento, da opresión das minorías, da amputación das comunidades e nacións naturais. O modelo estatal se considera, pois, unha fase da historia a superar, e a súa existencia constitúe, precisamente, o obstáculo principal tanto no proceso de integración europea como nese outro proceso de reunificación de pobos e territorios separados pola historia (de Rougemont, 1977; Fouéré, 1968).

A lóxica destes plantexamentos carrega inexorablemente a un claro cuestionamento das actuais fronteiras así como do vixente mapa político europeo, apuntando claramente cara unha nova etapa na que se contemplaría unha refundación de Europa, na que os actuais Estados-nacións, así como as súas fronteiras e demarcacións territoriais – tanto exteriores coma interiores –, serían obxecto dunha fonda remodelación. E todo iso como consecuencia da aplicación rigorosa do principio etnocultural, ou do dereito dos pobos a dispoñer de si mesmos, ou, en fin, da aplicación de certas esixencias de pura racionalidade económica (Héraud, 1968). Moitas Comunidades atópanse na actualidade divididas e separadas por fronteiras políticas, nadas do azar dos conflitos e da imposición hexemónica das potencias estatais, abundando os exemplos na maior parte das fronteiras de case todos os Estados: cataláns ou vascos divididos polos Pirineos, norte francés seccionado de Flandres occidental e de Hinaut, rexións de Bâle (Basilea) de Xenebra encadradas en dous ou tres Estados, o caso de Irlanda, do Tirol, etc. En todos os casos, os desaxustes e a falla de adecuación entre as fronteiras políticas e os espazos e realidades etnoculturais e económicoxeográficas son manifestamente aberrantes.

Denis de Rougemont (1977: 144) sinala que dun modo sistemático e persistente “fíxosenos saber que as fronteiras chamadas históricas eran á vez naturais, iso si, cambiando a natureza das probas segundo a conveniencia de cada caso. Así, por exemplo, o Rin divide e, en cambio, o Ródano une”. É hora, pois, e segundo o autor suízo, de desmitificar a sacralización das fronteiras, de borrarlas e deixalas atrás, e de non perder ocasión para facer ver ata que punto elas son absurdas e irracionais. Para Guy Héraud (1968), as fronteiras actuais obedecen na súa inmensa maioría a avatares e caprichos da Historia, a que mutilou frecuentemente as etnias, dislocou os conxuntos lingüísticos e impuxo solidariedades ou barreiras, segundo os casos, contra natura. Tamén Yann Fouéré (1968: 20) destaca o arbitrario das actuais fronteiras do Vello Continente, por ser incompatíbeis coas afinidades históricas, lingüísticas, sociais, étnicas e

humanas dos pobos, os cales “subsisten no interior dos Estados-nacións, que tentaron destruílas, ou sobrepasan as súas fronteiras, exactamente igual que as da economía”.



As fronteiras, os “limes”, son no noso caso elementos de cohesión máis que de separación. Se acaso funcionaron algunha vez, fixérono conformando a *Gallaecia* romana fai máis de dous mil anos. A Unión Europea, co inestimable apoio dos instrumentos de cooperación transfronteiriza, pon de relevo que o futuro de Europa pasa inexcusabelmente polo entendemento entre as rexións (transfronteirizas ou non), polo acordo institucional e territorial, onde, esta vez si, dese entrada e participación aos cidadáns, á sociedade civil organizada, ao sector privado empresarial. Todo isto (e máis) é a gobernanza. Goberno de redes que dá substancia á nova Europa ampliada e descentralizada, dos Estados, das Rexións (tamén das Eurorrexións) e das Cidades.

A revisión do esquema estatal intergubernamental e multinivel español e portugués, serviu pois para deixar constancia de que os fenómenos estatais propios de modelos unitarios ou descentralizados son multiorganizativos en todo caso. As Rexións e as Cidades (sobre todo as grandes urbes) dan sentido en forma de relacións públicas-privadas e mixtas á cooperación transfronteiriza. A construción de institucións rexionais-locais, como a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal e o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, e a súa posterior consolidación na rede de actores transfronteirizos, ratifícanos neste plantexamento.

Galicia e a Rexião Norte de Portugal ofrecen dende fai máis dunha década unha panoplia moi relevante en cantidade e calidade de accións público-privadas e mixtas que anticipan a visión do partenariado e da gobernanza, tal e como hoxe a coñecemos. Se acaso o que nos queda é ver consolidadas as

súas institucións, aproveitados máis os seus recursos, e nutridas, dunha vez por todas, dun espírito máis aberto de colaboración onde os *partenaires* non sexan só técnicos e que veñan de todos os sectores (público, privado e social); tamén cidadáns que axuden a afondar na calidade democrática, na lexitimidade institucional disto que demos en chamar a Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

Á vista da cantidade e calidade das experiencias anteriores estaríamos en condicións de constatar que efectivamente existe gobernanza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, máxime se incorporamos ao Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular que engade, se cabe, maior lexitimidade á rede, outorgándolle poder local.

Non entanto, debemos dicir que existindo como existe vinculación entre gobernanza e capital social non podemos máis que atemperar esta afirmación. E é que en Galicia o capital social non se atopa precisamente entre a media española (Mota, 2004: 293-320)¹, é máis, os Concellos galegos atopan serias dificultades para a xestión da participación cidadá, a creación e mantemento de estruturas administrativas (Cernadas e Fentanes, 2004: 77-107; Márquez, 2006: 5-61). En Portugal o escenario é semellante, con escasos esforzos gobernamentais de apoio ás organizacións do terceiro sector no seu conxunto, tanto a nivel central (Comissão Interministerial) como local (“provedor local”), non dispoñendo de interlocutores globais e si sectoriais que responden aos intereses de cada unha das “familias” de ongs (Melo, 2003: 91-110), ou “corporações” de intereses de escala ou de tema. Finalmente, para o caso dos Concellos do Eixo a situación tampouco é favorable con problemas estruturais (financiamento) e organizativos (unidades administrativas) de xestión da rede de gobernanza en clave local (Veiga Veloso, 2005: 225-296, Fernandes, 2004: 70-85).

¹ O último lugar no índice de asociatividade das Comunidades Autónomas españolas (coordinación/cooperación: -1,70), e o sexto polo final en materia de participación asociativa; vid. Mota.

En consecuencia, podemos concluír que unha cousa é que exista un amplo tecido institucional, territorial, político-administrativo, ademais do social organizado en forma de entidades non lucrativas en Galicia e na Região Norte de Portugal, e outra ben diferente que esta trama actúe en clave de gobernanza, isto é, como unha rede que busca non só a defensa dos seus intereses e a dos seus asociados senón a compatibilidade destes co interese xeral. Porque claro que existen institucións e organizacións non gobernamentais de diferente signo!, pero non todas elas (nin sequera unha maioría) participan na cooperación transfronteiriza, aquí só o fan as propias tecnocráticas (Comunidade de Traballo, Eixo Atlántico, Deputacións Provinciais, Associações de Municípios, Grupos de Acción Local, asociacións deportivas, culturais...), de forma que o que temos é unha rede de cooperación transfronteiriza que crea unha comunidade epistémica moi particular, que traballa en clave de gobernanza, pero baixo presupostos altamente tecnocráticos (regulamentacións comunitarias) e de *expertise* técnico, académico e de xestión. Onde queda a cidadanía neste marco de gobernanza transfronteiriza tecnocratizado?. Evidentemente, apartada da Eurorrexión no seu conxunto, con escaso coñecemento e pouco interese pola súa realidade como tal (agás claro está para os que participan directamente del), onde a implicación e participación é escasa.

Con todas estas consideracións, pensamos que tres son os retos máis destacados que deben afrontar os actores político-administrativos galegos e portugueses para a consolidación da gobernanza en Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal: por unha banda, organizar definitivamente a Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal; por outra, implicar no político e no administrativo ao Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular nesta Eurorrexión; finalmente, outorgar carácter estratéxico á gobernanza por parte de todos os actores territoriais e político-administrativos:

- No primeiro deles deberíase apostar por ir un pouco máis alá da proximidade estrutura normativa, institucional e organizativa da Comunidade de Traballo,

dotándoa de maiores posibilidades xurídicas con base comunitaria (AECT), apoiada en posicións políticas fortes por parte da Xunta e a CCDD-N, baixo plantexamentos organizativos estratéxicos (persoal e recursos propios), apostando por métodos de xestión de calidade e mellora continua, e adoptando metodoloxías e indicadores de gobernanza que sexan coñecidos e recoñecidos por todos os actores da Eurorrexión. A visión desta Comunidade de Traballo de nova formación, de *segunda xeración*, debe levar á formulación dunha organización que se sitúe máis alá do 2013, nun contexto asimétrico coma o europeo a 25 Estados membros, no marco dunha competencia imperfecta co resto de Eurorrexións comunitarias, dentro dun escenario de maior escaseza financeira, superando a súa misión clásica de *lobbyismo* e captación de fondos e incorporando outra de analista estratéxico, de xestión intergubernamental e multinivel, diante dunha comunidade como a eurorrexional que pasenifamente vai sendo consciente do seu espazo territorial e da súa identidade política e administrativa.

- Diante do segundo dos retos, deberíase repensar o Eixo Atlántico non coma unha organización transfronteiriza máis, senón coma o referente da cooperación local transfronteiriza no conxunto da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal. A visión do Eixo Atlántico como eixo da estratexia e da xestión local (urbana) na Eurorrexión debería ser potenciada, ao igual que a súa capacidade de interlocución co resto de actores institucionais rexionais e estatais, e a potenciación dos seus recursos para a captación e posta en marcha de programas comunitarios co horizonte en 2013. O municipalismo galego e norteportugués está integrado por unha enorme variedade de institucións locais e supralocais que dan sentido ao seu discurso de forma incremental e sectorial, isto é, en función dos logros que cada un de eles vai conseguindo dentro do ámbito territorial de referencia (rural, urbano e metropolitano). Esta *galaxia local*, que habería de repensarse, integraría as grandes metrópoles pluriconcellais e todas as maiores cidades, enriquece o discurso pero debilita

a posición dos Concellos galegos e portugueses nas súas respectivas tramas intergubernamentais e multinivel. Só a identificación e a coordinación de actores locais especializados no marco territorial dará sentido á totalidade deste rico discurso e, sobre todo, cara a canalizar os esforzos, aproveitar as sinerxias e evitar as duplicidades. A Federación Galega de Municipios e Provincias, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular teñen redes, obxectivos, estratexias e lexitimidades propias que sumadas deberían dar sentido ao rexional-local, ao *glocal* nos seus contextos respectivos nacionais e, por ende, no comunitario.

- Finalmente, o terceiro reto implicaría crer na gobernanza como obxecto e como suxeito dun novo marco de relacións intergubernamentais e multinivel, non só na Eurorrexión senón dentro de cada un dos respectivos territorios que a integran: a Comunidade Autónoma de Galicia e a Região Norte de Portugal. Porque dar sentido estratéxico á gobernanza é pensar o seu deseño territorial e políticas públicas en forma de redes, de malla na que os actores políticos, os sociais, os empresariais, e mesmo os individuos, busquen o seu espazo de intercambio, de participación. O resultado é a *coxestión*, o *cogoberno*, a responsabilidade compartida no manexo dos asuntos públicos, en definitiva, a democracia participativa. Moitos e bos foran os exemplos deste escenario territorial e político-administrativo entre Galicia e o Norte de Portugal, facilitados polos mecanismos comunitarios da cooperación transfronteiriza; porén, non se esgotan en si mesmos. Queda o mellor, a superación dos plantexamentos tecnocráticos e a aceptación da necesidade dunha nova lexitimidade social que dea forza e esencia á igualmente necesaria lexitimidade política.

Recuperando a pregunta plantexada neste epílogo poderíamos dicir que a cooperación transfronteiriza conduciu *de facto* á abolición das fronteiras dende hai varias décadas; a supresión *de iure* está levando máis tempo, e ao mellor nunca se consegue, o que si parece máis claro é que o afondamento na go-

bernanza como goberno das redes outorga unha maior dimensión, recursos e posibilidades a entes subestatais como as Comunidades Autónomas/Rexións e os Gobernos locais, nunha Europa que se reinventa a si mesma dende finais dos anos 40.

Galicia-Norte de Portugal, a Comunidade de Traballo, o Eixo Atlántico son o produto evolutivo desta tendenza que cada vez se amosa máis consistente no ámbito administrativo, pero que necesitará dun liderato político e de niveis de notoriedade e envolvimento máis elevados e máis esixentes, para que o camiño da cooperación evolúa cada vez máis cara a integración estratéxica, orientada para o desenvolvemento territorial dun espazo rexional transnacional que pode ficar aínda máis “esquecido” na periferia occidental da Europa, nun período marcado na Unión Europea esencialmente pola expansión cara o leste. ●



5. EPÍLOGO. A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA PODERÁ CONDUZIR À ABOLIÇÃO DE FRONTEIRAS E À REFUNDAÇÃO DA EUROPA?. UMA LEITURA BASEADA NO CASO GALIZA-NORTE PORTUGAL

■ Afirmou-se ao longo das páginas anteriores que este espaço de cooperação transfronteiriço, além das variáveis comentadas, incorpora uma dimensão e um significado muito especial: reparar um dano e uma dívida histórica em favor de muitos territórios, comunidades nacionais, etnias, comarcas ou regiões que no passado foram objecto de amputações e divisões traumáticas, baseadas exclusivamente em critérios de poder, ambição ou mera sorte. A lógica que presidiu ao processo de construção e consolidação dos Estados nacionais tornou-se incompatível, na maioria dos casos, com a preservação dos conjuntos nacionais, culturais e étnico-linguísticos pré-existentes. Pois pode acontecer que na actual conjuntura histórica se estejam a produzir, e de forma simultânea, uma série de acontecimentos (processos de globalização, integração supra-estatal, crise da instituição estatal...), que, considerados de maneira agregadora, representem uma efectiva estrutura de oportunidade para corrigir os erros históricos e permitir, assim, o reencontro destas entidades territoriais. E neste contexto, e sem perder de vista esta perspectiva, a pergunta que inevitavelmente fazemos é a seguinte: A cooperação transfronteiriça poderá conduzir à abolição de fronteiras e à refundação da Europa?.

Apesar de se tratar de uma suposição e de uma alternativa pouco realista no momento actual (pelas muitas dificuldades que integra) e, de qualquer forma, com perspectivas de realização a muito longo prazo, vale a pena explorar ainda que minimamente este horizonte. E fá-lo-emos de mãos dadas com o chamado federalismo étnico, uma corrente teórico-doutrinária que propõe uma nova articulação política da Europa, uma refundação, baseada no protagonismo das regiões naturais, como alternativa aos actuais Estados-nação. Vários autores (Guy Héraud, Denis de Rougemont, Fried Esterbauer, Andrea Chiti-Batelli, Sergio Salvi, Alexander Marc, Yann Fouéré, etc.), e com contribuições e matrizes diferentes, ainda que complementares entre si, dão corpo doutrinário e solidez teórica a esta proposta, que, além do mais, é inseparável e complementar de outra, não menos importante: o projecto de uma Europa politicamente unida e estruturada segundo a teoria e a prática federalista.

A ideia central desta proposta é a da construção de uma Europa federal da qual fariam parte, como unidades integrantes fundamentais, os actuais Estados-nação, sendo esses outras entidades político-territoriais definidas e identificadas principalmente pelo elemento étnico-cultural e linguístico, assim como pela homogeneidade económica e geográfica: as Regiões naturais. O Estado-nação, na sua concepção e estrutura actual, revela-se anacrónico, inoperante e incompatível com o projecto europeu, sendo, além do mais, demasiado grande e demasiado pequeno, por sua vez, relativamente às realidades e exigências do mundo actual. Mas o Estado-nação representa essa Europa de potências soberanas, da divisão e do conflito, da opressão das minorias, da amputação das comunidades e das nações naturais. Considerando, assim, o Estado-nação como uma fase da história a superar e a sua existência constitui, precisamente, o obstáculo principal tanto para o processo de integração europeia como para o outro projecto de reunificação de povos e territórios separados pela história (de Rougemont, 1977; Fouéré, 1968).

A lógica destas questões implica um claro questionamento das fronteiras actuais, assim como do actual mapa político europeu, apontando claramente para uma nova etapa onde se contemplaria uma refundação da Europa, onde os actuais Estados-nação, assim como as suas fronteiras e demarcações territoriais – tanto exteriores como interiores –, seriam objecto de uma profunda remodelação. E tudo isso como consequência da aplicação rigorosa do princípio étnico-cultural, ou do direito dos povos de dispor de si mesmos, ou, por fim, da aplicação de certas exigências de pura racionalidade económica (Héraud, 1968). Muitas Comunidades encontram-se actualmente divididas e separadas por fronteiras políticas, nascidas da sorte dos conflitos e da imposição hegemónica das potências estatais, havendo muitos exemplos na maior parte das fronteiras de quase todos os Estados: catalães ou bascos divididos pelos Pirinéus, norte francês seccionado da Flandres e do Hainaut, as regiões do Bâle (Basileia) de Genebra enquadradas em dois ou três Estados, o caso da Irlanda, do Tirol, etc. Em todos os casos, os desajustes e a falta de adequação entre as fronteiras políticas e os espaços e as realidades étnico-culturais e económico-geográficos são manifestamente aberrantes.

Denis de Rougemont (1977: 144) afirma que de um modo sistemático e persistente “foi-nos inculcado que as fronteiras chamadas históricas eram por sua vez naturais, alterando a natureza das provas segundo a conveniência de cada caso. Assim, por exemplo, o Reno divide enquanto que, pelo contrário, o Ródano une”. Está pois chegada a hora, e segundo um autor suíço, de desmistificar a sacralização das fronteiras, de apagá-las e deixá-las para trás e de não perder a oportunidade para fazer ver até que ponto elas são absurdas e irracionais. Para Guy Héraud (1968), as fronteiras actuais obedecem na sua vastíssima maioria a avatares e caprichos da história, que mutilou frequentemente as etnias, deslocou os conjuntos linguísticos e impôs solidariedades ou barreiras, segundo os casos, contra-natura. Também Yann Fouéré (1968: 20) destaca a arbitrariedade das actuais fronteiras do Velho Continente, por serem incompatíveis com as

afinidades históricas, linguísticas, sociais, étnicas e humanas dos povos, os quais “subsistem no interior dos Estados-nação, que tentaram destruí-los, ou extravassaram as suas fronteiras, exactamente como as fronteiras da economia.”



As fronteiras são, no nosso caso, elementos de coesão, mais do que de separação. Se alguma vez funcionaram fizeram-no moldando a *Gallaecia* romana há mais de dois mil anos. A União Europeia, com o inestimável apoio dos instrumentos de cooperação transfronteiriça, coloca em relevo que o futuro da Europa passa inequivocamente pelo entendimento entre as regiões (transfronteiriças ou não), pelo acordo institucional e territorial, onde, desta vez, se dá voz e participação aos cidadãos, à sociedade civil organizada e ao sector privado empresarial. Tudo isto (e mais) é a governança. Um Governo de redes que dá substância à nova Europa ampliada e descentralizada, dos estados, das regiões (também das eurorregiões) e das Cidades.

A revisão do sistema estatal intergovernamental e multinível espanhol e português (em menor escala e ainda quase só constituído por intenções), tem servido para constatar que os fenómenos estatais próprios de modelos unitários ou descentralizados são, todavia, multiorganizativos. As Regiões e as Cidades (sobretudo os grandes centros urbanos) dão sentido, em forma de relações públicas-privadas e mistas, à cooperação transfronteiriça. A constituição de instituições regionais-locais, como a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, e a sua posterior consolidação na rede de agentes transfronteiriços justifica a nossa exposição.

A Galiza e a Região Norte de Portugal oferecem desde há mais de uma década uma panóplia muito relevante em quantidade e qualidade de acções públicas-privadas e mistas que antecipam a visão da parceria e governança, tal como hoje a conhecemos. O que nos falta é ver consolidadas as suas insti-

tuições, aproveitados em maior medida os seus recursos e, imbuídas, de uma vez por todas, de um espírito mais aberto de cooperação, onde os parceiros não são apenas técnicos e venham de todos os sectores (público, privado e social), onde também os cidadãos possam ajudar a aprofundar a qualidade democrática, a legitimidade institucional disto a que temos vindo a chamar Euroregião Galiza-Norte de Portugal.

Tendo em conta a quantidade e qualidade das experiências anteriores, deveríamos de estar em condições de constatar que efectivamente existe governança na Euroregião Galiza-Norte de Portugal, mais ainda se incorporarmos o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular que acrescenta maior legitimidade à rede, outorgando-lhe poder local.

No entanto, existindo como existe vínculo entre governança e capital social, não podemos fazer mais do que ajustar esta afirmação. Acontece que na Galiza o capital social não corresponde exactamente à média espanhola (Mota, 2004: 293-320)², e mais, os Concelhos galegos enfrentam sérias dificuldades na gestão da participação dos cidadãos, e na criação e manutenção das estruturas administrativas (Cernadas y Fentanes, 2004: 77-107; Márquez, 2006: 5-61). Em Portugal o cenário é idêntico, com escassos esforços governamentais de apoio às organizações do terceiro sector no seu conjunto, tanto a nível central (Comissão interministerial), como local (provedor local), não dispendo de interlocutores globais, mas apenas sectoriais que respondem aos interesses de cada uma das “famílias” de ONGDs (Melo, 2003: 91-110), ou “corporações” de interesses de escala ou de tema. Finalmente, no caso dos Concelhos do Eixo, a situação também não é favorável, com problemas estruturais (financiamento) e organizativos (unidades administrativas) de gestão da rede de governança a nível local (Veiga Veloso, 2005: 225-296, Fernandes, 2004: 70-85).

² Último ligar no índice da associativismo das Comunidades Autónomas espanholas (coordenação/cooperação: -1,70), e sexto a contar do fim em matéria de participação associativa; vid. Mota.

Como consequência, podemos concluir que, uma coisa é existir um amplo tecido institucional, territorial, político-administrativo, além do social organizado em forma de entidades não lucrativas na Galiza e na Região Norte de Portugal, e outra bem diferente é que esta rede actue ao nível da governança, ou seja, como uma rede que procura não apenas a defesa dos seus interesses e os dos seus associados mas a compatibilidade destes com o interesse geral. Isto porque, sendo claro que existem instituições e organizações não governamentais de tipos diferentes, nem todas (nem sequer uma maioria) participam na cooperação transfronteiriça, onde só actuam as tecnocráticas (Comunidade de Trabalho, Eixo Atlântico, Diputaciones Provinciales, Associações de Municípios, Grupos de Acção Local, associações desportivas, culturais...), de forma que o que temos é uma rede de cooperação transfronteiriça que cria uma comunidade epistémica muito particular, que trabalha ao nível da governança, mas sob pressupostos altamente tecnocráticos (regulamentações comunitárias) e de *expertise* técnico, académico e de gestão. Onde reside a cidadania neste quadro de governança transfronteiriça tecnocratizado? Evidentemente afastada da Euroregião no seu conjunto, com escasso conhecimento e pouco interesse pela sua realidade como tal (excepto, claro está, para os que nela participam directamente), onde a participação é escassa.

Perante todas estas considerações, pensamos que são três os princípios desafios que devem enfrentar os actores político-administrativos galegos e portugueses para a consolidação da governança na Euroregião Galiza-Norte de Portugal: por um lado, organizar definitivamente a Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal; por outro, imbricar no político e administrativo o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular nesta Euroregião; finalmente, dar carácter estratégico à governança por parte de todos os actores territoriais e político-administrativos:

- No primeiro caso deveria apostar-se por ir um pouco mais além da primitiva estrutura normativa, institucional e organizativa da Comunidade de Trabalho,

dotando-a de maiores possibilidades jurídicas com base comunitária (AECT), apoiada por posições políticas fortes (pessoal e recursos próprios), apostando em métodos de gestão da qualidade e melhoria contínua e adoptando indicadores de governança que sejam conhecidos e reconhecidos por todos os actores da Eurorregião. A visão desta nova Comunidade de Trabalho, de *segunda geração*, deve levar-nos à formulação de uma organização que se posicione para além de 2013, num contexto assimétrico como o europeu a 25 Estados membros, no quadro de uma concorrência desigual com o resto das Eurorregiões comunitárias, dentro de um cenário de maior escassez financeira, superando a sua missão clássica de *lobbyismo* e captação de fundos e incorporando outra de analista estratégico, de gestão intergovernamental e multinível, perante uma comunidade como a eurorregional que pouco a pouco vai tomando consciência do seu espaço territorial e da sua identidade política e administrativa.

- No que respeita ao segundo dos desafios, deveria repensar-se o Eixo Atlântico não como mais uma organização transfronteiriça, mas como uma referência da cooperação local transfronteiriça no conjunto da Eurorregião Galiza-Norte de Portugal. A visão do Eixo Atlântico como eixo da estratégia e da gestão local (urbana) na Eurorregião deveria ser potenciada, tal como a sua capacidade de interlocução junto dos outros actores institucionais regionais e estatais, assim como a potenciação de recursos para a captação e realização de programas comunitários com o horizonte em 2013. O municipalismo galego e do norte de Portugal integra uma enorme variedade de instituições locais e supra-locais que dão sentido ao seu discurso de forma sectorial, ou seja, em função das vitórias que cada um vai conseguindo dentro do âmbito territorial de referência (rural, urbano e metropolitano). Esta *galáxia local*, que haveria de repensar-se de forma a integrar as grande metrópoles pluri-concelhias e todas as maiores cidades enriquece o discurso mas debilita a posição dos concelhos galegos e portugueses nas suas respectivas redes multinível e intergovernamentais. Só a identificação e a coordenação de actores locais especializados no quadro territorial conse-

guirá dar sentido a este discurso na sua totalidade e, sobretudo, canalizar os esforços, aproveitar as sinergias e evitar as duplicações. A Federação Galega de Municípios e Províncias, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e o Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular possuem redes, objectivos, estratégias e legitimidades próprias que somadas deveriam dar sentido ao regional-local, ao glocal nos seus respectivos contextos nacionais e comunitário.

- Finalmente, o terceiro desafio implicaria acreditar na governança como objecto e como sujeito de um novo quadro de relações multinível e intergovernamentais, não apenas na Eurorregião mas também dentro de cada um dos respectivos territórios que a integram: Comunidade Autónoma da Galiza e a Região Norte de Portugal. Porque dar sentido estratégico à governança é pensar a sua concepção territorial e políticas públicas em forma de redes, de tecido onde os actores políticos, sociais, empresariais e os próprios indivíduos, procurem o seu espaço de intercâmbio e de participação. O resultado é a *cogestão*, o cogoverno, a responsabilidade partilhada no tratamento dos assuntos públicos, em suma, a democracia participativa. Muitos e bons têm sido os exemplos deste quadro territorial e político-administrativo entre a Galiza e o Norte de Portugal, facilitados pelos mecanismos comunitários da cooperação transfronteiriça; que não se esgotam em si mesmos. Falta o mais importante, a superação do enfoque tecnocrático e a aceitação da necessidade de uma nova legitimidade social que dê força e essência à igualmente necessária legitimidade política.

Recuperando a pergunta feita neste epílogo, poderíamos dizer que a cooperação transfronteiriça conduziu, *de facto*, à abolição de fronteiras existentes há várias décadas; a supressão *de iure* está a demorar mais tempo, e talvez nunca se alcance; no entanto, o que parece mais evidente é o aprofundamento da governança que, enquanto governo de redes, oferece maior dimensão, recursos e possibilidades a estas entidades sub-estatais como as Comunidades Autónomas/Regiões e os Governos locais, numa Europa que se reinventa a si mesma desde os finais dos anos 40.

A Galiza-Norte de Portugal, a Comunidade de Trabalho, e o Eixo Atlântico são o mesmo produto evolutivo desta tendência cada vez mais consistente no âmbito administrativo mas que precisa de uma liderança política e de níveis de notoriedade e envolvimento mais elevados e mais exigentes, para que o caminho da cooperação evolua cada vez mais para a integração estratégica, orientada para o desenvolvimento territorial de um espaço regional transnacional que pode ficar ainda mais “esquecido” na periferia ocidental da Europa, num período marcado na União Europeia essencialmente pela expansão para leste. ●



BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. (1997). “Las Relaciones y la Gestión Intergubernamentales”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza, pp. 125-170.
- Alvarado Pérez, E. (1999). “Veinte años de proceso autonómico: del federalismo cooperativo al federalismo dual”, en Paniagua Soto, J.L. y Monedero, J.C. (Coords.). *En torno a la democracia en España*, Madrid: Tecnos.
- Arellano Gault, D. (2004). *Gestión Estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Azevedo, R. and Cichowlaz, P. (2002). *Study on the Construction of a Polycentric and Balanced Development Model for the European Territory / Étude sur la Construction d'un Modèle de Développement Polycentrique et Équilibré pour le Territoire Européen*, DGOTDU / CRPM / DATAR / Ministerio de Medio Ambiente / Kommunal-og Regionaldepartementet.
- Baena del Alcázar, M. (2005). *Manual de Ciencia de la Administración*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Bailly, J-P (2005). “Prospective territoriale et action publique”, *Futuribles*, n° 314: 53-69.
- Bañón, R. y Tamayo, M. (1997). “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones

- intergubernamentales”, en Agranoff, R. y Bañón, R. (Comps.). *El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 105-159.
- Barreda, M. (2006). “Los indicadores internacionales de gobernabilidad a examen: algunos pros y contras”, *IIG* 39: 1-3 (martes 31 de enero de 2006: www.iig.org).
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?*, Barcelona: Paidós.
- Bessa, D. (2005). *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico* 7: 33-36.
- Brugué, Q. y Jarque, M. (2002). “Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”, en Blanco, I. y Gomá, R. (Coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 43-63.
- Blanco, I. y Gomá, R. (2002). “Proximidad y participación: Marco conceptual y presentación de experiencias”, en Blanco, I. y Gomá, R. (Coords.). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*, Barcelona: Ariel, pp. 21-42.
- Bovaird, T. and Löffler, E. (2003). “Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies”, in VV.AA. “Evaluating the Quality of Governance”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 (2003): 313-328.
- Brugué, Q. (2002). “Nuevos Ayuntamientos, Concejales diferentes: Del gobierno de las instituciones al gobierno de las redes”, *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 9-37.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2002). “Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes”, en Subirats, J. (Coord.). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputación Xarxa de Municipis, pp. 405-415.
- Cabral, J. y Rato, B. (2001). “El Proyecto urbanístico de la Expo 98 de Lisboa – política urbanística nueva o antigua?”, en *Revista Ciudad y Territorio / Estudios Territoriales*, vol XXXIII, No. 129.

- Carneiro, R. (2003). “Globalização, governança e cidadania”, en Salis Gomes, M^aT. *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA, pp. 17-25.
- Cernadas, A. y Fentanes, R. (2004). “Cultura política e participación cidadá na Administración local en Galicia”, *REGAP* 36: 77-107.
- Chaqués Bonafont, L. (2004). *Redes de Políticas Públicas*, Madrid: CIS y Siglo XXI de España Editores.
- Christiansen, T. y Jorgensen, K.E. (2004). “La gobernanza t ransnacional en la nueva Europa”, en Morata, F. (Ed.). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Closa, C. (2003). “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos*, 119: 485-503.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, Bruselas, 25.7.2001 COM (2001) 428.
- Crozier, M., Huntington, S.P. and Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy*, New York: N. Y. University Press.
- De Castro Ruano, J.L. y Ugalde, A. (2004). *La acción exterior del País Vasco*, Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Delgado, A. e Ribeiro, A. (2004). *Legislação de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Legislação, Coimbra: Coimbra Editora.
- De Rougemont, D. (1977). *Lettre ouverte aux Européens*, París: Edit. Albin Michel.
- Deutsch, K.W. (1980). *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, Buenos Aires: Paidós.
- Domingues, A. (Coord.) (2006). *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal*, Lisboa: Argumentum.
- Domingues, A., Portas, N. and Márques, T. (2005). “Portugal: Urban Policies or Policies with an Urban Incidence?” in Meer, V. (Coord.). *National Urban Policies in the European Union*.

- Domínguez, L. (2004). “Europa e a Fronteira Luso-Galaica: História e Reencontro”, en Domínguez, L. e Venade, N. (Coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular, pp. 3-51.
- Dror, Y. (1995). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, Barcelona: Círculo de Lectores.
- Easton, D. (Ed.) (1969). *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires: Amorrortu.
- ESPON (2005). *In search of territorial potentials. Midterm results by spring 2005*, pp. 1-7.
- European Commission (2000). “The EU compendium of spatial planning systems and policies – Portugal”, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Fernandes, J.R. (2004) “*Porto-Gaia*” e a cidade-metrópole: contributo para responder à necessidade de reorganização do território metropolitano, “A Obra Nasce”, nº2, Fundação Ensino e Cultura da Universidade Fernando Pessoa, pp. 70-85.
- Fernandes, J.R. e Marques, T.S. (Coord) (2004). *Portugal: country profile*, in 232 ESPON Project on “Governance of Territorial and Urban policies from EU to Local Level”.
- Ferreira, A. Fonseca (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, J. e Márques, T. (2003). *National Urban System Overview*, Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano / Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.
- Figueiredo, A. e Márques, T. (2002). *National Urban System: Medium Sized Cities and Territorial Dynamics*, Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.
- Fouéré, Y. (1968). *L'Europe aux cent drapeaux*, Paris: Presses d'Europe.

- Gabinete Técnico de CC.OO. (2005). “Descripción socioeconómica da Euro-rexión Galicia e Rexión Norte de Portugal”, *Documento nº 99*, marzo 2005, CC.OO., Sindicato Nacional de CC.OO. de Galicia, pp. 1-31.
- Giddens, A. (1997). *Beyond Left and Right: The future of Radical Politics*, Cambridge: Polity Press.
- Guéhenno, J.-M. (1995). *El fin de la democracia*, Barcelona: Paidós.
- Haesbaert, R. (2002). *Territórios alternativos*, Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense.
- Hall, P. and Pain, K. (Ed.). (2006). *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*, Londres: Earthscan.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global*, Barcelona: Paidós.
- Héraud, G. (1968). *Les principes du fédéralisme et la Fédération européenne*, Niza: Presses d'Europe.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2000). *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers Inc.
- Izquierdo Barriuso, M. (2001). *La Unión Europea ante las Entidades Locales y Territoriales. Políticas, Programas y Subvenciones*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- Jones Lang LaSalle (2004). *Governance Matters: the first Jones Lang LaSalle City Governance Survey*. www.joneslanglasalle.pl/en-gb/news/2004/WorldWinning-CitiesOct04.htm
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). *Governance Matters IV. Indicadores de Gobernabilidad para 1996-2004*, OCDE (www.worldbank.org).
- Kaufmann, D. (2003). “Encrucijadas de Gobernabilidad”, Informe Global de Competitividad, 2002/2003, Foro Económico Mundial, *Paper del Instituto del Banco Mundial* (<http://www.worldbank.org/wbi/governance>).
- Kooiman, J. (2004). “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo* 16: 171-194.

- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, London: Sage.
- La Pégola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Llamazares, I. y Reinares, F. (1999). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- López Figueroa, E., Méndez Martínez, G. e Souto González, X.M. (2005). “Estadísticas e cartografía temática de Galiza e Norte de Portugal”, en Souto, X.M., Bouzada, X.M. e Figueiredo, A. (Coords.). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp., 159-230.
- López Mira, A.X. (2005). “A crise do Estado en zonas transfronteirizas: Estudo de caso do Couto Mixto como modelo sociopolítico alternativo ao Estado”, en Pereira Menaut, A-C. e Rojo Salgado, A. (Coords.). *Multiconstitucionalismo e Multigoberno. Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago e Universidade de Vigo (Cátedra Jean Monnet), pp. 177-183.
- López Mira, A.X. (2004). “Galaecos españois e porto galaecos: Identidades e fronteiras”, *Revista Pensamento do Eixo Atlántico* 6: 43-50.
- López Mira, Á.X. (2001). “La regionalización en Portugal”, *Revista de las Cortes Generales*, 53: 112-197.
- López Mira, A.X. (1998). *A Galicia Irredenta*, Vigo: Edicións Xerais.
- Marks, G. et al. (1996). *Governance in the European Union*, Londres: Sage.
- Márques, T. (2004). *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais*, Porto: Edições Afrontamento.
- Márquez Cruz, G. (2006). “Las formas y tipos de gestión de las competencias de los Gobiernos locales en Galicia: La Dinámica de la gobernanza y el marco de las políticas públicas”, *Documentos de Traballo IDEGA*, Xeografía 19: 5-61.

- Márquez Cruz, G. (2004). “Futuro e perspectivas do Goberno local en Galicia”, en Rodríguez González, R. (Dir.). *Os Concellos Galegos para o Século XXI. Análise dunha estruturación do territorio e do goberno local*. Vol. I, Santiago de Compostela: USC e IDEGA, 423-543.
- Meixide, A. e de Castro, A. (Coords.) (2001). *Galicia e a Rexión Norte de Portugal: un espacio económico europeo*, A Coruña: Fundación CaixaGalicia.
- Melo, A. (2003). “A participação dos cidadãos e Estado: contra a apatia política, uma política de empatia”, en Salis Gomes, M^aT. (Coord.). *Cidadania, Administração Pública e Sociedade. A face oculta da governança*, Oeiras: INA, pp. 91-110
- Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública (2001). *Missão para a Reforma da Organização Territorial da Administração do Estado*, Lisboa.
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona: Ariel.
- Morata, F. (Ed.) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morata, F. (2000). “La política regional y de cohesión”, en Morata, F. (Ed.). *Políticas públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel, pp. 143-188.
- Mota, F. (2002). “El capital social de las autonomías: ¿explica el capital social por qué unas Comunidades autónomas funcionan mejor que otras?”, en Gallego, R. y Subirats, J (Coords.). *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*, Madrid: CIS, pp. 293-320.
- Natera, A. (2004). “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular”, *Documentos de Trabajo “Política y Gestión”*, 2/2004: 1-33.
- OCDE (2002). *A Governância no Século XXI*, Lisboa: GEPE.
- OECD (1995). *Governance in Transition, Public Management Reform in OECD countries*, Paris: OECD
- Oliveira Rocha, J.A. e Filipe, A. (2003). *Legislação Fundamental de Governo Local e Administração Autárquica*, Coimbra: Coimbra Editora.

- Peters, B.G. and Pierre, J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration*, 8.
- Peters, B.G. (2000). "Governance and Comparative Politics", en Pierre, J. (Ed.). *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, 44 (4): 652 e ss.
- Rodríguez Álvarez, J.M. (2002). *Las Asociaciones de entidades locales en España*, Madrid: MAP-Ministerio de la Presidencia.
- Rojo Salgado, A. (2005). "La gobernanza: un modelo alternativo de gestionar el conflicto", *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico* 8: 5-30.
- Rojo Salgado, A. (2004). "La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernación de múltiples niveles en la Unión Europea", en Ruano de la Fuente, J.M. (Coord.). *Política Europea y Gestión Multinivel*, Oviedo: Septem Ediciones, pp. 47-69.
- Rojo Salgado, A. (1996). *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid: Editorial Dykinson.
- Rojo Salgado, A. (1992). *El significado y las posibilidades de la autonomía y de la regionalización política*, Sada: Edicións do Castro.
- Rojo Salgado, A. (1991). *La Regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.
- Romero Gonzalez, J. y Farinós Dasi, J. (Ed). (2004). *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*, Gijón: Ediciones Trea.
- Rosenau, J.N. (1990). *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Brighton: Harvester.
- Salvi, S. (1973). *La nazioni proibite. Guida a dieci colonie interne dell'Europa occidentale*, Florencia: Vallecchi.

- Schmitter, Ph. (2001). "Introductory Report", en *Europe 2004, Le Grand Débat*, Jean Monnet Action, Bruselas: Comisión Europea.
- Secretaría Xeral de Cooperación Exterior e Relacións coa Unión Europea (1999). "Iniciativa INTERREG II. Informe sobre la Intervención", Xunta de Galicia (sin publicar).
- Souto, X.M., Bouzada, X.M. e Figueiredo, A. (Coords.) (2005). *Segundos Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Souto González, X.M. (Coord.) (1999). *A História no Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.
- Tulchin, J.S., Varat, D.H. and Ruble, B.A. (2002). *Democratic governance and urban sustainability*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Turpin, D. (1987). *La Région*, Paris: Economica.
- UNDP y Eurostat (2004). *Governance indicators: A Users' Guide*, UNDP y Eurostat, pp. 1-92.
- Valente de Oliveira, L. (2006). "Lectura de conclusiones", en VV.AA. *Foro para la dinamización económica de las Áreas Metropolitanas de Vigo y Oporto*, Vigo: Confederación de Empresarios de Pontevedra y Associação Empresarial de Portugal.
- Valente de Oliveira, L. (2001). "A governância como preocupação permanente de um processo contínuo de aprendizagem colectiva", *Revista de Administração e Políticas Públicas* 2: 8-20.
- Vallés, J.M. (2000). *Introducción a la ciencia política*, Barcelona: Ariel.
- Varela Álvarez, E.J. (2005). "Análisis de la Modernización de la Gestión Pública Local desde las relaciones intergubernamentales transfronterizas: Una nueva *governance* en la gestión pública local a través de las Cartas de Servicios en Galicia y el Norte de Portugal", *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 2005, AECPA, pp. 242-255 (publicado en las Actas del Congreso).

- Varela Álvarez, E.J. (2005). “A xestión pública nas administracións locais de Galicia e Norte de Portugal”, en Bouzada Fernández, X. M. (Coord.). *Políticas Sociais no Eixo Atlántico. A política social e a calidade dos equipamentos urbanos*, Libro II, *II Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Vigo: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 347-377.
- Veiga Veloso, C. (2005). “O asociativismo na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal”, en VV.AA. *II Estudos Estratéxicos do Eixo Atlántico*, Libro II: 225-296.
- Venade, N. (2004). “Galiza-Norte de Portugal: A Eurorregião Necessária”, en Domínguez, L. y Venade, N. (Coords.). *As Euro-Regiões e o Futuro da Europa: O Modelo da Euro-Região Galiza-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular, pp. 53-88.
- VV.AA. (2005). “A Euro-Rexión Norte de Portugal-Galicia no contexto da Política Rexional Europea”, *Revista de Pensamento do Eixo Atlántico* 7.
- VV.AA. (2003). *Second Interim Report of 232 ESPON Project on Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*, polic.
- Wright, D.S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.



BREVE CURRICULUM VITAE DOS AUTORES

■ **JOSÉ ALBERTO VIEIRA RIO FERNANDES.** Professor Catedrático de Geografia na Universidade do Porto, com docência na Licenciatura, Mestrado e Doutoramento em Geografia. Tem também assegurado docência a convite em universidades de França (Angers), Espanha (Santiago de Compostela e León), Alemanha (Berlim) e Brasil (Presidente Prudente, Rio de Janeiro e Salvador).

É Secretário da Comissão Nacional de Geografia e Presidente da Assembleia-Geral da Associação Portuguesa de Geógrafos e faz parte da comissão científica de revistas científicas, algumas estrangeiras, como a “Cidades” (Grupo de Estudos Urbanos do Brasil) e “Observatório Urbano” (Universidade Federal de Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil).

Participou em diversos projectos de investigação científica, com coordenação de 8 deles, dos quais 6 internacionais, destando-se os temas da governança (para o ESPON), do comércio urbano e do urbanismo (Acções Integradas Luso-Francesas e para a Presidência Francesa da U.E.)

Autor de 6 livros, 17 partes de livro, 24 artigos em revistas científicas e 44 artigos de divulgação, dos quais, em 2005 e 2006: *Sustainable urbanism: reducing, recycling and reusing in a larger and more complex urban space*, Publicacións da Universidade de Santiago de Compostela, 2006, pp. 251-264; *L'urbanisme commercial et la crise du*

commerce indépendant et du centre-ville, « GÉODOC », n° 54, Univ. de Toulouse-Le Mirail, 2006; *Contributos para a coordenação territorial no “Grande Porto”*, Reitoria da Univ. do Porto, 2005, pp. 263-274; *Villes et stratégies d’aménagement du territoire : le cas de Barcelos (Nord-Ouest de Portugal)*, P.U. du Mirail, 2005, pp. 85-91; *Reabilitação de centros históricos e reutilização da cidade: o caso de Porto-Gaia*, FLUP/CEAUCP, 2005, pp. 213-230.

Assegurou ou assegura a coordenação ou participação em diversos planos de ordenamento do território, planos estratégicos e projectos de urbanismo e desenvolvimento comercial.

e.mail: joseriof@letras.up.pt; telefone +351226077194.

■ **TERESA VIEIRA SÁ MARQUES.** Professora Associada. Doutora em Geografia, com a tese intitulada “Dinâmicas territoriais: Portugal na transição do século (XX/XXI)” e Mestre em “Geografia Humana e Planeamento Regional e Local”. Actualmente é Presidente do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Tem uma vasta experiência na: integração e coordenação de equipas inter-disciplinares; definição de políticas urbanas, planos estratégicos e propostas de intervenção; montagem e implementação de sistemas de monitorização; trabalhos de intervenção urbana a nível europeu, nacional, regional, urbano (designadamente centros históricos e áreas críticas de natureza sócio-urbanística).

Tem desenvolvido diversos trabalhos de investigação aplicada, tendo em vista a definição de políticas urbanas e um conjunto de projectos de intervenção e monitorização, designadamente (nos últimos anos): coordena a equipa do Projecto “Bairros Críticos – Lagarteiro”, para o INH (2006); em 2005 coordenou a equipa (FLUP/INESC/UA) do projecto “Formulação de Políticas Públicas no Horizonte 2013 relativas ao tema Sociedade da Informação”, para o Observatório do QCA III; em 2005 participou na equipa do “Norte 2015”, integrando o

grupo de prospectiva do “Território”; participou nas equipas dos projectos ES-PON, “The Polycentric Model for the Development of Cities as a New Quality of Functional Integration” e “Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local level”.

Autora do livro *Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais* (2004) e de vários capítulos de livros e artigos entre os quais “*Portugal: Urban Policies or Policies with an Urban Incidence?*”, “*Sistema urbano e territórios em transformação*”, “*Sistema Urbano Nacional – Rede Complementar*”, “*Portugal em mudança: as dinâmicas urbanas e o abandono dos campos*”, “*Caracterização do Parque Habitacional*”, “*Planeamento Estratégico de Cidades: Uma experiência ao Norte*”; “*Do Planeamento Estratégico ao Desenvolvimento Sustentável – uma experiência em Portugal*”, entre muitos outros.

e.mail: teresasa@netcabo.pt; telefone: +351226077194.

■ **ARGIMIRO ROJO SALGADO.** Catedrático de Ciencia Política e da Administración, Titular do Módulo Jean Monnet “The federal theory and the process of european political integration”, e Director do Departamento de Sociología, Ciencia Política e Filosofía na Universidade de Vigo.

Cursou estudos de Ciencia Política e de Sociología na Universidade Complutense (Madrid), e de Federalismo no *C.U. d'Etudes Fédéralistes* (Aosta, Italia). A sua actividade investigadora, desenvolvida em diversos centros universitários europeus (principalmente na Bélgica, Francia e Italia), centrouse preferentemente em temas relacionados co federalismo, as Rexións, a Unión Europea e, por último, a crise do Estado e a gobernanza global.

Entre as súas publicacións destacan: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa; *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales; *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson; *Multi-constitucionalismo e multigoberno: Estados e rexións na Unión Europea*, Publicaciones de

la Cátedra Jean Monnet, Santiago de Compostela; *Mobilización regional y emergencia de un sistema de gobernanación multinivel en la Unión Europea*, Septem Ediciones (con J.M. Ruano *et al.*). A súa última publicación é “La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie”, en *Istituzioni del Federalismo*, nº. 1/2006/Anno XXVII. Región Emilia Romagna (Italia).

Correo electrónico: rojo@uvigo.es; teléfono: +34986812437.

■ **ENRIQUE JOSÉ VARELA ÁLVAREZ.** Profesor Axudante da Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo, con docencia na Diplomatura de Xestión e Administración Pública. Secretario do Departamento de Socioloxía, Ciencia Política e da Administración e Filosofía dende setembro do 2006. Director de *Eixo Atlántico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal* (Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular). Director e Coordinador Académico de varios programas de posgrao (I *Master en Políticas Comunitarias, Desenvolvemento e Cooperación Transfronteiriza*, Universidade de Vigo, 2006; e I *Master en Xestión e Dirección de Administracións Públicas*, Universidade de Vigo, EAP Caixanova y EGAP), de directivos públicos (*Curso de Directivos da Xunta de Galicia*, EGAP, 2006) e de formación continua relacionados coa xestión pública e o desenvolvemento sostible. Entre as súas liñas de investigación máis destacadas figuran a xestión pública e a calidade no ámbito local (especialmente aplicado á realidade de Galicia e o Norte de Portugal), e a análise das políticas públicas ambientais no marco intergubernamental e multinivel. Participou en varios proxectos nacionais e autonómicos en materia de desenvolvemento sostible e gobernanza (*Gobernanza para el Desarrollo Sostenible*, Ministerio de Educación y Ciencia -SEC 121320 2003-2006-, dirixido polo profesor Francesc Morata; e *De la catástrofe ecológica a la crisis política: Opinión pública y opinión publicada sobre el Caso Prestige*, Ministerio de Ciencia y Tecnología -VEM2003-20076-C02-02- y Xunta de Galicia -PGIDIT03CSO16302PR-, dirixido polo profesor Juan de Diós Ruano). Dirixiu e coordinou proxectos de consultoría para diversas Administracións Autonómicas e Locais en Galicia, Madrid e Extremadura, así como im-

partiu conferencias sobre estes temas en Concellos españois e en Universidades españolas e latinoamericanas. Publicou recentemente unha monografía sobre as Administracións Públicas na actualidade baixo o título *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Editorial Tórculo, Santiago de Compostela, 2003.

Correo electrónico: evalvarez@uvigo.es; teléfono +34986802017.

