



G

TRUNFOS DE UMA  
**EOGRAFIA ACTIVA**

DESENVOLVIMENTO LOCAL,  
AMBIENTE,  
ORDENAMENTO  
E TECNOLOGIA

**Norberto Santos**  
**Lúcio Cunha**

COORDENAÇÃO

POLIS XXI, GOVERNÂNCIA E PLANEAMENTO URBANO NO NORTE DE PORTUGAL:  
IMPACTOS DO PROGRAMA DE REGENERAÇÃO URBANA.

GOVERNÂNCIA: UM NOVO PARADIGMA NA GESTÃO E PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO

A emergência do paradigma e os princípios de governância<sup>1</sup>

Nos últimos anos, assistimos na Europa a um conjunto de alterações institucionais muito importantes, que mudaram de forma significativa a organização política e administrativa das cidades, das regiões e dos países. Este processo aparece associado à mudança de escalas políticas e territoriais, em que o Estado deixa de representar o único campo da acção colectiva no contexto da globalização<sup>2</sup>, assim como a mudanças políticas e ideológicas, designadamente as que ficaram associadas ao colapso dos países dominados pelo planeamento central e pela concentração do poder decisório, a par com o reconhecimento da importância das cidades.

Estas transformações, associadas a um conjunto de alterações essenciais na sociedade, levaram à emergência de novos movimentos de cidadãos e de uma cultura de participação, o que força a transição de um modelo tradicional de Estado Social e do Bem-Estar, com abordagens top-down, focadas nos princípios tradicionais de «Governação», para um modelo de «Governância», assente em redes de parcerias e múltiplos agentes, na privatização, regulação e numa multiplicidade de relações, com aumento das abordagens bottom-up e o Estado cada vez mais relegado a um papel de mediador do processo de desenvolvimento<sup>3</sup>. Assistimos assim a uma transição para um processo de controlo menos hierárquico, mais variado, fragmentado e multi-facetado<sup>4</sup>.

Entende-se que os espaços são demasiado importantes para poderem ser geridos apenas pelos eleitos e o «governo» passa a ser visto como um encontro de agentes e escalas, considerando o vasto conjunto das instituições e as suas interacções bem como as dimensões multiescalares e as dinâmicas espaciais. Esta concepção obriga a entendimentos orien-

---

<sup>1</sup> Neste capítulo retomam-se abordagens já apresentadas em textos anteriores, designadamente em: Fernandes & Chamusca (2009), *From Strategic Planning to Participated Processes of Governance*, City Futures '09, Madrid; Fernandes & Chamusca (2009), *Governância, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: reflexões a propósito da teoria e da prática*. Inforgeo (no prelo).

<sup>2</sup> Le Galès, (2002).

<sup>3</sup> Fernandes e Chamusca, (2009).

<sup>4</sup> Jouve, (2005).

tados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico, o que favorece a descentralização e o aparecimento de soluções híbridas e inovadoras<sup>5</sup>.

A governância compreende um conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder e que pretendem orientar uma correcta gestão do território a diferentes escalas e na sua articulação. Actualmente, estas regras dizem respeito a princípios de governância, aceites pela generalidade da comunidade científica<sup>6</sup>:

1. Legitimação e participação – todos os homens e mulheres devem ser livres para participar, de forma construtiva, no processo do desenvolvimento e os interesses diferentes devem ser mediados para alcançar o consenso e a orientação que melhor sirva o interesse dos grupos e das políticas.
2. Visão estratégica – uma visão de futuro deve estabelecer a direcção e o sentido do processo de desenvolvimento. Esta visão deve ser reconhecida por todos os agentes e considerar as complexidades históricas, culturais e sociais em que a prospectiva se fundamenta e o que estabelece como necessário para alcançar um futuro que seja considerado como desejado;
3. Desempenho – todos os agentes envolvidos devem estar comprometidos com uma perspectiva de longo prazo, alicerçando o seu desempenho em princípios de responsabilidade, eficácia e eficiência;
4. Responsabilidade, confiança e transparência – considerando o conceito de «accountability» percebe-se que a governância se caracteriza por fluxos de informação e acções transparentes que permitam compreender, avaliar e implementar os processos de planeamento e gestão do território.
5. Equidade e justiça – as estruturas legais devem ser justas e reforçadas de forma imparcial e equitativa, para que todos os homens e mulheres tenham oportunidades de melhorar ou manter o bem-estar.

#### Governância em Portugal: uma janela de oportunidades para o poder local?

Em Portugal, como na Europa e no Mundo, os processos de planeamento e gestão territorial são actualmente influenciados pela emergência do conceito de governância que progressivamente se foi consolidando como objectivo da administração do território e como novo paradigma de gestão democrática.

As transformações no sistema de planeamento e de gestão dos territórios resultam essencialmente da tentativa de incorporação de princípios e orientações da União Europeia. Traduzem uma tentativa de reforço dos princípios de descentralização (pela partilha de responsabilidades com as entidades locais e regionais), democratização (pela promoção da participação e do acesso de todos ao planeamento e à gestão dos territórios) eficiência (pela necessidade de reduzir tempos e incrementar ganhos), sustentabilidade (tentando promover o desenvolvimento sustentável e um planeamento equilibrado e conciliador do curto, médio e longo prazo) e “bom governo” (evoluindo as lógicas de governação para governância), no sentido de assegurar um planeamento que reflecta os diferentes interesses instalados no território e de assegurar uma gestão territorial equilibrada e promotora da coesão, competitividade e sustentabilidade.

<sup>5</sup> Atkinson, (1998); Coaffee e Healey, (2003); Fernandes e Chamusca, (2009).

<sup>6</sup> Graham et al., (2003).

Contudo, a situação da administração do território português é muito particular, o que torna o desenvolvimento territorial um desafio especialmente difícil e a governância especialmente necessária, no sentido de promover a abertura, participação, responsabilidade, eficácia, coerência, proporcionalidade e subsidiariedade, designadamente nos processos de gestão territorial à escala concelhia. Consideram-se reunidos os pressupostos teóricos para uma transformação de fundo na gestão municipal, com estruturas mais flexíveis (por oposição às tradicionais hierarquias), baseada em objectivos e medida por indicadores e resultados (em resposta a um excessivo número de regras e normativas), orientada para a pró-actividade (não se limitando a uma postura reactiva e a uma visão do poder local como “solucionador de problemas”), através de processos abertos e dinâmicos (combatendo lógicas de reservar aos eleitos o poder de escolha e decisão das estratégias e acções de desenvolvimento) e com um perfil descentralizador (essencial para iniciar na base uma estratégia de atenuação dos efeitos do duplo centralismo que Portugal apresenta).

#### AS CIDADES COMO ESPAÇOS FUNDAMENTAIS PARA A ACÇÃO COLECTIVA

Os territórios em geral, e os centros urbanos de forma muito particular, deparam-se actualmente com novas expectativas e exigências de qualidade de vida. Pelo que representam em termos populacionais, sociais, económicos, culturais e políticos, por serem o palco preferencial da mudança e da contestação, e pelo cruzamento entre actividades tradicionais e inovadoras, as cidades estão no centro do desenvolvimento de todos os territórios. Assim, a construção e aplicação de uma política de cidades a pensar em todos<sup>7</sup> emerge como uma prioridade, que tem tanto de importante como de difícil.

Definir uma estratégia para as cidades portuguesas revela-se um desafio, atendendo à dificuldade de conciliar as especificidades de cada espaço com a necessidade de uma matriz orientadora global. Entre a diversidade, as várias particularidades e a generalização, deve encontrar-se um equilíbrio que considere também as várias escalas, tempos, necessidades e interesses que coexistem em cada território urbano.

As cidades são espaços onde interagem diariamente várias escalas: local, regional, nacional e global. A ideia da cidade como espaço multi-escalar refere-se à existência de uma multiplicidade de redes que ultrapassa as fronteiras administrativas da freguesia e do município, e que obriga a considerar estratégias de intervenção que agreguem e articulem estas diferentes escalas.

Por outro lado, além do cruzamento de escalas podemos também observar na cidade a existência de várias temporalidades. Esta evidência prende-se não só com os diferentes ritmos de mudança (cada vez mais rápida) mas também, e essencialmente, com velocidades diferenciadas. Por um lado, há diferentes tempos de intervenção em cada temática e uma necessidade de articulação entre o curto, o médio e o longo prazo. Por outro lado, os tempos (e as formas) de «perceber» e «sentir» a mudança são diferentes, variando de pessoa para pessoa, o que obriga a considerar as cidades como espaços de múltiplas identidades e pertenças (às quais devem responder as estratégias de desenvolvimento e qualificação urbana) em constante mudança no contexto de espaços de inovação social e económica cada vez mais rápida.

---

<sup>7</sup> Todos os interesses, territórios e pessoas.

Assim, a elaboração de projectos e estratégias de intervenção nas cidades é feita num contexto de grandes incertezas e transformações. François Ascher<sup>8</sup> refere que os planos se apoiam em passos mais reflexivos, pensados a médio longo prazo, e adaptados a uma sociedade complexa e a um futuro mais incerto. Esta complexidade de tempos e escalas, juntamente com a necessidade de articular diferentes agentes e expectativas de desenvolvimento coloca novos desafios ao planeamento e gestão dos espaços urbanos que parecem obrigar à definição de estratégias dinâmicas e activas. As visões devem ser prospectivas e responder: a) ao desafio de tornar o espaço competitivo, pela aposta no conhecimento, na inovação e na criatividade; b) ao desafio de coesão e sustentabilidade, apostando na redução das assimetrias (territoriais e sociais), na igualdade de oportunidades e no equilíbrio das acções a implementar; c) ao desafio de integração de temas e interesses, pela aposta em intervenções integradas e multitemáticas que ponderem os diferentes tempos, temas e interesses e definam complementaridades e uma hierarquia de intervenção<sup>9</sup>.

Pensar e intervir em espaços urbanos obriga a considerar a forma como vivemos cada vez mais espaços diferentes e como eles interagem e interferem uns nos outros na viabilidade e qualidade relativa de cada um e no nosso dia-a-dia ou visita mais ou menos ocasional. Por isso, hoje deparamo-nos com a necessidade de construir mais do que um projecto, um “projecto de projectos”, de natureza variada, mas que procure responder a diferentes necessidades e prioridades de forma coerente e sinérgica. Este «projecto de projectos» é associado por François Ascher a uma gestão urbana estratégica, que pretenda conjugar a intervenção imediata com o planeamento a longo prazo, diferentes escalas, interesses gerais e particulares, numa lógica estratégica, pragmática e de aproveitamento das oportunidades<sup>10</sup>. A articulação e concertação de interesses são fundamentais na definição de estratégias urbanas.

A necessidade de conjugar actores e interesses distintos leva ao desenvolvimento de estratégias associadas ao envolvimento cívico e que privilegiam a participação e a partilha de responsabilidades, traduzida em formas de acção colectiva e de coordenação de actores, grupos sociais e instituições, no sentido de atingir objectivos colectivamente discutidos e definidos, apesar das divergências ou fragmentações que possam existir<sup>11</sup>.

#### POLIS XXI: PARCERIAS PARA A REGENERAÇÃO URBANA – UMA OPORTUNIDADE DE CONSTRUIR A CIDADE COMO UM “RECURSO COLECTIVO”<sup>12</sup>

« (...) o desenvolvimento do País depende, em grande medida, do modo como as nossas cidades conseguirem constituir-se em espaços activos de competitividade, cidadania e qualidade de vida. (...) um modelo de desenvolvimento cada vez mais dependente do conhecimento e da inovação pressupõe uma sólida base urbana e exige às cidades uma elevada qualificação das suas funções e uma forte capacidade de fixação e atracção de pessoas qualificadas e de actividades inovadoras.»<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Ascher, (2008).

<sup>9</sup> Delamarre e Malhome, (2002).

<sup>10</sup> Ascher, (2001).

<sup>11</sup> Bagnasco e Le Galès, (2000).

<sup>12</sup> Healey, (2002).

<sup>13</sup> Polis XXI, documento de apresentação, pp. 3.

Há cerca de duas décadas, o discurso nacional sobre cidade e políticas urbanas sublinha a importância dos princípios de competitividade, coesão e sustentabilidade como objectivos organizadores do desenvolvimento dos territórios. Assim, assistimos a uma sucessão de bases e instrumentos de política urbana e de ordenamento do território que procuraram promover um desenvolvimento de base espacial assente nestes três pilares. No entanto, observou-se entre nós uma clara desarticulação entre os princípios teóricos e a procura de soluções alternativas que permitissem contrapor as fragilidades de muitos dos municípios e a fraca propensão do Estado Central para mobilizar os agentes locais e regionais, na construção partilhada de estratégias e acções de desenvolvimento que correspondessem às expectativas e especificidades de cada espaço, o que resulta na percepção de um “país desordenado”<sup>14</sup> e marcado por um duplo centralismo<sup>15</sup>.

Face a esta realidade, os princípios da governância podem ajudar a encontrar alternativas numa ligação entre o planeamento e a gestão territorial, orientados para o desenvolvimento. Esta tem sido uma tentativa recorrente nos últimos anos. As diferentes políticas públicas têm procurado responder aos anseios e expectativas da população, intervindo colectivamente sobre o território<sup>16</sup>.

No POLIS XXI o princípio da competitividade pode ser aplicado aos territórios de diversas formas, desde que orientado para a constituição de um tecido económico mais qualificado, diversificado e robusto, centrado nas suas competências e vantagens comparativas.

O princípio da coesão aponta para uma política orientada para a inclusão, que considere a integração de todos na formulação, execução e avaliação de programas e projectos, a integração dos mais frágeis nos processos de criação de riqueza e os princípios de participação na construção de um futuro desejado.

A preocupação com a sustentabilidade associa-se a uma orientação para os princípios e práticas ambientais mais exigentes, mas simultaneamente para a formação de identidades territoriais fortes. A sustentabilidade alicerça-se na integridade ambiental, na vitalidade económica e no bem-estar social.

Por último, de acordo com o POLIS XXI, os projectos urbanos devem valorizar a adopção dos princípios da governância. Relativamente a esta, os principais desafios colocam-se nas dimensões da articulação intermunicipal, da coordenação institucional e da transparência e participação dos cidadãos. Além disso, a crescente complexidade dos espaços urbanos faz com que seja cada vez mais urgente melhorar a governação dos espaços de acordo com os princípios de cooperação, descentralização e democratização.

Por isso, os projectos de regeneração urbana no âmbito do POLIS XXI subscrevem como central o valor do envolvimento, como parte da construção de uma cidadania activa, considerando que só a articulação e concertação dos actores locais numa abordagem estratégica multitemática poderá responder às expectativas de desenvolvimento. Entende-se que a constituição das cidades como espaços vivos, modernos, competitivos e atractivos é condição obrigatória para o desenvolvimento de Portugal.

Neste sentido, o POLIS XXI em geral, e o programa de financiamento «Parcerias para a Regeneração Urbana» em particular, abrem novas possibilidades para a incorporação dos princípios de governância nos processos de planeamento e gestão municipal, bem como

---

<sup>14</sup> Baptista (2008).

<sup>15</sup> Fernandes (2007).

<sup>16</sup> Bull e Jones (2006).

para a elaboração de estratégias de desenvolvimento prospectivas, assentes em visões partilhadas de futuro, que traduzam uma abordagem integrada e participada a um recurso colectivo, procurando responder aos diferentes interesses dos diferentes actores territoriais.

Esse contributo passa por quatro pontos fundamentais:

1. Implementação descentralizada – já que as acções a implementar resultam de uma iniciativa/proposta local (bottom-up) e não são impostas. Este princípio reforça a participação e legitima o processo de desenvolvimento;

2. Procedimento concursal – com avaliação pela coerência estratégica, efeitos esperados, inovação e valor acrescentado das propostas, bem como pela qualidade das parcerias. Desta forma reforça-se a transparência e a justiça, aumentando a confiança dos actores e da sociedade civil nos processos;

3. Programação estratégica – os programas são elaborados a partir de uma visão partilhada dos objectivos entre os vários actores envolvidos, que em conjunto (acção colectiva) fazem opções e definem uma estratégia de intervenção que garante a convergência de actuação. Este procedimento reforça a confiança e a participação, implicando a conjugação de interesses, a cooperação entre agentes, a articulação de temas e o equilíbrio entre tempos de intervenção. Em última análise contribui para uma melhoria do desempenho, tornando o planeamento e a gestão territorial mais eficaz e eficiente;

4. Contratualização – realizada a nível local, através do estabelecimento de parcerias sólidas e visível no acesso aos recursos financeiros, mediante metas e resultados. Isto promove sinergias na participação e ganhos na responsabilização dos agentes, na coerência das acções e das parcerias e na transparência dos processos.

## CONCLUSÕES

Na sua fundamentação teórica, a Política de Cidades POLIS XXI aspira a transformar os objectivos e a metodologia de actuação sobre as cidades, definindo uma política mais integradora e aberta ao encontro entre escalas, orientada para estratégias que privilegiem a construção de espaços coesos, competitivos e sustentáveis. Este contexto teórico alicerça-se em instrumentos e mecanismos de apoio concretos, entre os quais as “Parcerias para a Regeneração Urbana”, que contribuem para a elaboração e implementação de novas formas de gestão urbana, marcadas por um reforço da participação cidadã, pelo fortalecimento de estruturas flexíveis e híbridas de cooperação entre agentes e actores urbanos, pela construção de visões partilhadas de futuro, pela melhoria de desempenho dos planos e projectos urbanos e por uma maior articulação entre as cidades e destas com os espaços envolventes.

Muito embora outros textos políticos tenham proposto objectivos interessantes mas inalcançáveis, neste caso, as linhas de acção parecem exigir de facto o desenvolvimento de estratégias de regeneração urbana que estejam assentes em parcerias sólidas e coerentes, na contratualização e na afectação de recursos públicos, o que obriga ao desenvolvimento paralelo de novas formas de governância das cidades e dos territórios. Apesar de não dispormos ainda de dados concretos que permitam uma avaliação rigorosa sobre a apropriação e aplicação dos princípios de governância nos novos projectos urbanos<sup>17</sup> (e os

---

<sup>17</sup> Nos próximos anos, com base nos indicadores de realização e resultado, será interessante avaliar não só os resultados dos diferentes projectos urbanos como também a concretização dos objectivos e metodologias definidos pelas PRU e a integração dos princípios de governância nas formas de planear e governar as cidades.

mesmos estarem todos ainda em curso), é possível identificar desde já alguns problemas de base bem como alguns efeitos positivos.

Em relação aos problemas de base parece observar-se uma desarticulação entre as diferentes escalas. Em primeiro lugar, há uma manifesta incapacidade dos municípios (pelo menos da maioria), que não têm dimensão ou competências suficientes para enfrentar os problemas e as expectativas de qualidade de vida que territórios e sociedades cada vez mais complexas colocam. Esta incapacidade/fragilidade do poder local conduz frequentemente a um enfraquecimento da participação, donde a selecção de grupos de actores privilegiados, nem sempre muito activos, ou da multiplicação das empresas municipais, «encenando» uma partilha de responsabilidades e uma cultura de participação todavia pouco viva. Por outro lado, o Estado Central, com mais competências e dimensão para atacar os problemas actuais, parece manter um distanciamento face ao poder local, apresentando complementarmente uma fraca propensão para a capacitação dos agentes privados e da comunidade na escala local e regional. Neste contexto, adquire dimensões preocupantes a inexistência de escala intermédia entre país e município, capaz de melhor articular diferentes agentes e interesses, potencialmente melhor apetrechado para combater o “país desordenado” que evidencia uma grande ineficácia dos muitos planos já aprovados e ameaça o impacto dos ambiciosos projectos urbanos que estão actualmente em curso.

No entanto, mesmo que não se cumpram na íntegra os seus objectivos e metodologia, o POLIS XXI terá sempre efeitos positivos importantes, designadamente na emergência (e porventura consolidação) dos princípios da governância (legitimação e participação, visão estratégica, desempenho, confiança e transparência, e equidade e justiça). Isto porque potenciou o desenvolvimento de novas formas de cooperação e participação (apontando para a construção de escalas intermédias de gestão territorial), de lógicas amadurecidas de concertação e partilha de responsabilidades, e de processos mais justos e transparentes, contribuindo para o triunfo da estratégia e da prospectiva, para a consolidação de hábitos de construção de visões de futuro e para tornar as cidades “motores” efectivos do desenvolvimento das regiões e do país

Apesar do contexto algo nebuloso, pelo estado pouco avançado da generalidade dos projectos urbanos, o Polis XXI revela-se decisivo para consolidar a evolução da governação para governância (ou «bom governo») à escala local, abrindo uma janela de oportunidades que aproxima, com velocidades distintas, o sector privado e a sociedade civil da gestão pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, L'aube, Paris.
- Ascher, F. (2008). *Les nouveaux compromis urbains*, L'aube, Paris.
- Atkinson, R. (1998). "Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe." *Les Annales de la Recherche Urbaine*(80-81), 9.
- Bagnasco, A. & Galès, P. L. (2000). *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Baptista, Idalina. 2008. O Programa POLIS e o "País Desordenado": percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais.
- Bull, A. C., & Jones, B. (2006). "Governance and social capital in urban regeneration: A comparison between Bristol and Naples." *Urban Studies*, 43(4), 767 - 786.
- Coaffee, J. & Healey, P. (2003). "My voice: My place': Tracking transformations in urban governance." *Urban Studies*, 40(10), 1979-1999.



- Delamarre, A., & Malhome, M.-C. (2002). *La prospective territoriale*, La Documentation Française, Paris.
- Fernandes, J. A. R. (2007). "Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias." *Xeográfica*, 6, 95-113.
- Fernandes & Chamusca (2009), From Strategic Planning to Participated Processes of Governance, *City Futures '09*, Madrid ([www.cityfutures2009.com/PDF/56\\_P\\_Chamusca.pdf](http://www.cityfutures2009.com/PDF/56_P_Chamusca.pdf)).
- Galès, P. L. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). "Principles for Good Governance in the 21st Century." Institute on Governance.
- Healey, P. (2002). "On Creating the "City" as a Collective Resource." *Urban Studies*, 39(10), 1777-1792.
- Jouve, B. (2005). "From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis." *Public Administration and Development*, 25(4).
- Pacione, M. (2005). *Urban Geography : a global perspective*, Routledge.
- Política de Cidades, Polis XXI – documento de apresentação*, (2007), MAOTDR.
- Regulamento Específico – Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana*, (2007), MAOTDR.