

*Pedro Chamusca**

Governância e participação: entre a legitimação dos processos de gestão territorial e o agravar das divisões e da subordinação.

Resumo

A transformação dos modelos de governação, que em Portugal se processou a um ritmo lento, permitiu introduzir, no sistema de planeamento e gestão territorial, valores associados ao envolvimento, visão estratégica e sustentabilidade. Neste contexto, a participação emergiu como elemento estruturador dos princípios de governância, contribuindo para uma maior abertura dos processos, com maior responsabilização dos agentes e, consequentemente, maior eficácia e coerência das políticas. No entanto, apesar de várias iniciativas desenvolvidas, o planeamento português manteve-se excessivamente centralizado e tecnocrático.

Com base na experiência de acompanhamento de vários projectos urbanos, este artigo pretende reflectir sobre as mudanças que o POLIS XXI introduziu na forma e nos resultados do planeamento, designadamente na sua associação aos princípios de governância e na valorização de novas formas de cooperação e envolvimento, aplicando uma chave de leitura para avaliação da participação em projectos públicos, considerando objectivos, processos, pessoas envolvidas e resultados.

• CEGOT; pedrochamusca@hotmail.com

Palavras-chave: Governância, Participação, POLIS XXI

Abstract: Governing models transformation, which happened at a slow pace in Portugal, has introduced values associated with the involvement, strategic vision and sustainability in the territorial planning and management system. In this context, participation emerged as a structuring element of the governance principles, contributing to greater openness of proceedings, with greater accountability and, consequently, greater effectiveness and coherence of policies. However, despite several initiatives, Portuguese planning remained excessively technocratic and centralized.

Based on the experience of monitoring several urban projects, this article intends to reflect on the changes introduced by POLIS XXI on the planning methods and results, particularly in its association to governance principles and new forms of cooperation and involvement, applying an analysis pattern for the evaluation of participation in public projects, considering purpose, processes, people involved and results.

Keywords: Governance, Participation, POLIS XXI

1. Introdução: a (lenta) transformação dos modelos de governação e a consolidação das formas de participação

Nas últimas décadas, Portugal viveu profundas transformações no sistema de planeamento e de gestão dos territórios, que resultaram essencialmente da incorporação de princípios e orientações da UE. Estas directrizes manifestam-se em princípios e questões relacionadas com descentralização, democratização, participação, eficiência e sustentabilidade. As orientações e transformações implementadas vão no sentido de procurar assegurar um processo de governação mais justo, participado e equilibrado, passando da governação para uma governância que assegure um planeamento que reflecta os diferentes interesses instalados no território e atinja uma gestão mais equilibrada e promotora da coesão, competitividade e sustentabilidade.

Neste contexto, assistimos, à transição de um modelo tradicional de Estado Social, caracterizado por procedimentos burocráticos, estruturas rígidas e lógicas de domínio hierárquico, para um modelo de governância, assente em redes de parcerias, na privatização e numa multiplicidade de relações, com aumento das abordagens bottom-up e o Estado cada vez mais relegado a um papel de regulador e mediador do processo de desenvolvimento (Fernandes e Chamusca, 2009; Jouve, 2005).

Apesar disso, até ao início do século XXI, o planeamento e a governação dos territórios permaneceu uma responsabilidade quase exclusiva do Estado Central e das entidades públicas locais (Baptista, 2006; Fernandes e Ramos, 2007). A sociedade civil, o sector privado e os representantes das diferentes associações mantiveram-se, quase sempre, alheados deste processo, uma vez que o significado de participação e envolvimento dos agentes não foi correctamente assimilado, limitando-se a lógicas de mera auscultação com pouca responsabilização dos diferentes grupos de actores, o que dificultou a modernização dos modelos de gestão do território.

No entanto, a governância territorial, entendida como um mecanismo de negociação para a formulação e implementação de políticas que procurem de forma efectiva o envolvimento dos agentes e das organizações da sociedade civil, além dos técnicos e especialistas governamentais (Garcia 2006), foi-se expandindo, com o fortalecimento de uma cultura de participação, pelo menos nos pressupostos legislativos e regulamentares.

A necessidade de conjugar actores e interesses distintos levou 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, que procuram atingir objectivos colectivamente discutidos e definidos, apesar das divergências ou fragmentações que possam existir (Bagnasco e Le Galès, 2000).

2. A participação como uma necessidade no contexto de uma sociedade em mudança

Apesar da transformação dos modelos de governação e do aprofundamento da complexidade das sociedades contemporâneas, a verdade é que a necessidade de parcerias e da participação dos cidadãos nos processos de desenvolvimento e gestão territorial é uma preocupação antiga, designadamente das instituições europeias (Atkinson, 1998). Exemplos disso são a resolução 208/1989 do Conselho Europeu, que aponta para a necessidade de capacitar a população e reforçar o seu papel à escala local e regional, e vários programas da União Europeia, como o URBAN, ou de âmbito nacional, como os projectos de urbanismo comercial, que constituem a génese de princípios que actualmente vigoram em muitos dos instrumentos de planeamento.

O URBAN foi uma iniciativa comunitária de incentivo às zonas urbanas e aos bairros em crise, lançada em 1994, para o desenvolvimento de medidas inovadoras e integradas de desenvolvimento urbano, implementando princípios promotores da participação, tais como a obrigação de desenvolver projectos que incluam “uma massa crítica de população e estruturas de gestão suficientes que permitam a concepção e a realização de programas de desenvolvimento urbanos inovadores” e “uma parceria local sólida que identifique desafios, estratégias e prioridades, atribua recursos, assegure o acompanhamento e a avaliação da estratégia. As parcerias são vastas, incluindo parceiros económicos e sociais, organizações não governamentais, associações de residentes” (URBAN – Regulamento Específico, pp.5).

Também importante foi a assunção da Agenda XXI na Cimeira do Rio em 1992, definindo esta convenção como “*um plano de acção estratégico a ser implementado à escala global, nacional e local pelos governos, organizações e principais associações, em todos os domínios com impacto no Homem e no Ambiente*” (Agenda 21 – Earth Summit, pp.1). Para a escala local foi constituída a Agenda XXI Local, instrumento consiste num “*Plano de Acção no nível da comunidade local, envolvendo diversos grupos de actores cujos objectivos visam atingir um grau de desenvolvimento em concordância com os costumes e as tradições locais que assegure a viabilidade económica, a protecção do ambiente e a melhoria da qualidade de vida das populações*” (Agenda 21 – Earth Summit, pp.28).

Em Portugal, foram desenvolvidas várias iniciativas, através de processos em que Câmara Municipal, cidadãos, técnicos, empresários e associações trabalham em conjunto e definem prioridades para um desenvolvimento sustentável dos territórios. A agenda XXI local desenvolve-se em três fases – sensibilização; diagnóstico e proposta; implementação e monitorização – ao longo das quais a participação é considerada como um valor fundamental para o sucesso das estratégias, manifestando-se na constituição de um fórum participativos em se encontram representados diferentes actores urbanos, que cooperam na identificação de problemas, na formulação de um plano de acção e na sua execução e avaliação.

No entanto, apesar de iniciativas que contribuem para associar conceitos de envolvimento e visão estratégica à rigidez de planos normativos, o planeamento português manteve-se excessivamente centralizado e tecnocrático. Com efeito, observa-se um efeito de duplo centralismo (Fernandes, 2007) – nacional e municipal – que à escala local, em função das competências da Câmara na atribuição de verbas e subsídios, se manifesta na redução da capacidade de expressão e no reforço do trabalho dos técnicos municipais, numa altura em que os modelos de planeamento tradicionais se revelam insuficientes e a participação emerge como uma necessidade.

Tradicionalmente, o planeamento e governação do território estavam fundados em princípios de representação e delegação (Ascher, 2008), sendo caracterizados por princípios de domínio hierárquico. Através do voto, os cidadãos elegem alguém para defender as suas ideias e interesses e, simultaneamente, para “gerir” os seus anseios e expectativas de futuro. Durante o período temporal desse mandato, a generalidade da sociedade civil “descarta-se” do processo de planeamento e gestão territorial, manifestando-se (satisfeito ou insatisfeito) através do voto, no próximo acto eleitoral.

Actualmente, este modelo tem-se mostrado (cada vez mais) insuficiente e ineficaz., comprovando a ideia de que governar sociedades contemporâneas é um processo cada vez mais difícil e exigente (Stoker, 2000). Em primeiro lugar, porque vivemos períodos de grande complexidade, com uma multiplicidade de redes e agentes com diferentes características e interesses distintos, o que obriga os eleitos a considerar múltiplas visões e caminhos para um desenvolvimento inclusivo e promotor da qualidade de qualidade de vida.

Em segundo lugar, porque a mudança acontece a ritmos cada vez mais rápidos, o que gera maior incerteza no futuro e diminui o tempo da confiança nos eleitos. Os órgãos eleitos, mandatários dos interesses de toda uma comunidade, são obrigados a desenvolver estratégias proactivas que estruturam uma visão de futuro e na qual se revejam todos os cidadãos.

Por fim, porque a modernização dos modelos de governação conduziu ao desenvolvimento de formas plurais e mais democráticas de planeamento e gestão territorial, abalando as formas de relacionamento entre o sector público e o privado, conduzindo a uma maior aproximação entre os sectores. Neste contexto, a participação consolidou-se como um veículo fundamental na reforma das práticas democráticas e de gestão do território. Não substitui a democracia dita representativa, mas complementa-a e aperfeiçoa-a (Ascher, 2008), contribuindo para uma maior legitimação dos processos de desenvolvimento, uma vez que será sinónimo de novas metodologias de diálogo, concertação e contratualização.

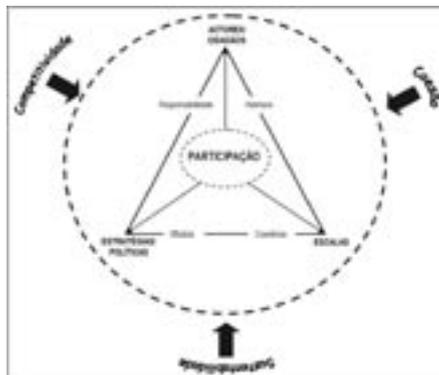


FIGURA 1: A PARTICIPAÇÃO COMO ELEMENTO ESTRUTURADOR DOS PRINCÍPIOS E VALORES DE GOVERNÂNCIA (ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DOS ESQUEMAS DE FÁRINOS 2008 E GRAHAM ET AL 2003)

A participação assume-se como elemento estruturador dos princípios e valores de governância, bem como dos princípios de desenvolvimento de base territorial. No domínio da gestão, a governância pressupõe a aproximação entre actores, políticas e escalas territoriais. Este objectivo materializa-se, normalmente, através do desenvolvimento de novas formas de participação, coordenação e articulação entre redes.

Em primeiro lugar, o princípio da participação contribui para uma maior abertura dos processos. Todos os cidadãos, independentemente da sua condição, deverão ter acesso à informação e poder exprimir a sua opinião, de forma a influenciar as políticas sectoriais ou integradas de desenvolvimento. Desta forma, as estratégias desenvolvidas serão mais transparentes, justas e eficazes, porque tenderão a traduzir a multiplicidade de visões presentes. A eficácia da implementação de acções e projectos será tanto maior quanto maior for a responsabilização dos agentes envolvidos. A capacitação dos actores faz-se pela partilha de responsabilidades e pelo seu envolvimento nas fases de execução e avaliação dos projectos. Além disso, se a coordenação e participação de actores considerar as inter-relações temporais e espaciais que se estabelecem num território, poderemos assegurar uma maior coerência das estratégias de desenvolvimento, gerando sinergias e redes de complementaridade.

Neste contexto, uma aproximação entre actores, políticas e escalas territoriais contribuirá de forma inequívoca para um desenvolvimento integrado, que privilegie os princípios da política territorial europeia e nacional – coesão (territorial e social), competitividade (e inovação) e sustentabilidade (ambiental) – potenciando territórios mais atractivos e prolongando temporalmente os efeitos das intervenções.

Assim, num processo de governância urbana, a participação deve ser encarada como um horizonte, finalidade ou objectivo principal, de um processo aberto a todos os actores e assente em hierarquias variáveis, moldado por princípios de negociação, parceria, concertação e coordenação de meios e acções (Souami, 1998).

O princípio da negociação parte da ideia de que os processos de construção do desenvolvimento são tão ou mais importantes que os produtos/objectos finais, sejam eles de cariz económico, social ou urbano. Isto, porque um projecto não pode ser avaliado apenas em função dos resultados, mas considerando todas as fases, designadamente aquelas em que os poderes públicos são chamados a negociar a melhor maneira de utilizar meios e recursos para contornar obstáculos e superar problemas que afectam a qualidade de vida de uma comunidade.

Se virmos o território como um “recurso colectivo” (Healey, 2002) que requer abordagens colectivas e partilhadas, facilmente aceitaremos que a participação se associa a valores de parceria, concertação e coordenação.

Mais do que criar novas redes relacionais, ou fortalecer as existentes, a governância revela uma nova forma de organização da sociedade, designadamente na sua postura e interesse face ao desenvolvimento, e na participação nos processos de tomada de decisão. A governância fundamenta-se na ideia 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 as suas interações, as dimensões multiescalares, as dinâmicas espaciais e a necessidade de escutar todos os actores para alcançar entendimentos orientados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico.

Esta nova realidade implica, necessariamente, uma transformação das concepções de funcionamento social. A sociedade civil, as diversas associações e o sector privado deixam de ser visto como um sistema único, marcado por regras e normativas de funcionamento e passam a ser considerados como actores activos (stakeholders), independentes e abertos ao mundo e às influências externas. Cada actor tem uma visão própria da sociedade e do caminho para o desenvolvimento, daí a necessidade de parcerias e articulação entre os actores.

Assim, ao reconhecer a participação como um dos seus princípios fundamentais, a governância oferece a todos os actores a possibilidade de serem agentes da mudança, reforçando a sua identidade com o espaço de pertença (Garcia, 2006).

3. Participação em Portugal: reflexões sobre a teoria e a prática, a propósito do POLIS XXI

Sociedade civil e democracia participativa são conceitos entendidos, cada vez mais, como decisivos para a eficácia e legitimação dos processos de desenvolvimento e gestão territorial. Talvez por isso, temas como a participação, o envolvimento e a capacitação dos actores têm adquirido especial destaque nos discursos teóricos e nas metodologias adoptadas (Gualini e Becker, 2009).

Neste sentido, o Estado português e as autarquias fizeram uma grande aposta na promoção da participação, suportando-se em recomendações europeias, em obrigações decorrentes da aplicação de instrumentos de financiamento comunitário e em evidências que apontavam para a construção de redes locais fortes, empreendedoras e activas.

Assim, nos últimos anos, multiplicaram-se as oportunidades para todos os cidadãos participarem e desempenharem um papel activo nos processos de tomada de decisão – revisão dos planos directores municipais (PDM), elaboração de planos estratégicos, orçamentos participativos, projectos de regeneração urbana no âmbito do POLIS XXI, etc. Paralelamente, desenvolveram-se novas formas e metodologias de participação, envolvimento e articulação da sociedade, tendentes a assegurar que todos tinham as mesmas oportunidades. Algumas surgem por iniciativa das entidades administrativas, tais como workshops, fóruns consultivos e de debate, ou plataformas electrónicas. Outras, são de origem popular, e consistem em movimentos organizados de cidadão ou blogues.

No entanto, apesar das transformações recentes, constatamos a existência de um país marcado pela incapacidade dos municípios e pela fraca propensão do Estado Central para a capacitação dos agentes privados e da comunidade para a construção partilhada de estratégias de desenvolvimento (Fernandes, 2007; Chamusca 2010). Isto porque os responsáveis administrativos, em especial à escala local, entendem a participação e o capital social como instrumentos facilitadores do desenvolvimento, não pelas vantagens estratégicas que oferecem mas, essencialmente, pela necessidade de “cumprir com as regras” de acesso a financiamento.

O POLIS, e mais recentemente o POLIS XXI, introduziram algumas mudanças na forma e nos resultados do planeamento, designadamente na sua associação (ou vontade expressa de se associarem) aos princípios de governância, obrigando a adoptar novas formas de cooperação e participação, uma vez que define apoios financeiros para medidas que apresentem modelos adequados de governação territorial e que estimulem *“novas formas de governação, baseadas numa maior participação dos cidadãos, num envolvimento mais empenhado dos diversos actores urbanos - públicos, privados e associativos - e em mecanismos flexíveis de cooperação entre cidades e entre estas e os espaços envolventes.”* (Regulamento Específico, pp.1)

Esta ideia é sustentada por objectivos, que passam por um *“funcionamento urbano globalmente inclusivo, coerente e sustentável e mais informado pela participação dos cidadãos”,* pela *“capacitação das comunidades e desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado”,* e por orientações técnicas que estabelecem as parcerias como o instrumento fundamental para

a implementação da Política de Cidades, através de contratos que devem traduzir “a convergência de diversos actores públicos e privados (...) num quadro de cooperação e integração que implica a alteração das lógicas de relacionamento entre actores” (Regulamento Específico, pp.7).

Esta ascensão da “participação” na política urbana está associada a hipotéticos benefícios em termos da qualidade, eficiência e sustentabilidade dos projectos, bem como na capacitação dos actores locais. No entanto, num período em que a participação se generalizou e atingiu dimensões consideráveis, assistimos a uma intensificação da crítica em relação aos seus efeitos práticos. Alguns autores, sugerem que a participação se associa à regeneração urbana de forma estratégica, servindo apenas para mascarar e legitimar uma capacidade de tomada de decisão tirânica (Jones, 2003) e centralizada. Esta corrente sustenta que a participação é capaz de alterar as formas de relacionamento entre actores nos dois sentidos, podendo alterar a estratificação social no sentido negativo, reproduzindo desigualdades que afastarão, cada vez mais, os desfavorecidos dos processos de governação e/ou construção de estratégias urbanas.

Em Portugal, a investigação sobre regeneração urbana sublinha como aspectos principais a mobilização dos agentes públicos e privados, e a diversidade dos modelos de parceria. Os resultados mostram que é difícil consolidar processos de participação transformação dos modelos de gestão urbana, notando que a cultura de governância é ainda escassa (Breda et al, 2009a). Além disso, as práticas institucionais vigentes, e a existência de agendas sectoriais limitam o desenvolvimento e maturação temporal de experiências de aprendizagem e inovação nos modelos de participação e relacionamento institucional (Breda et al, 2009b).

Interessa, por isso, apresentar algumas reflexões a propósito da fundamentação teórica e da aplicação prática POLIS XXI, em particular dos projectos de regeneração urbana em curso, utilizando um leque de parâmetros definidos pelo Instituto da Governância (Motsi, 2009) para avaliar a eficácia dos modelos de participação e governância¹.

1. São tomados em consideração quatro casos de acompanhamento de projectos urbanos candidatos na Região Norte às “Parcerias para a Regeneração Urbana” (Amarante, Baião, Cabeceiras de Basto e Ponte da Barca).

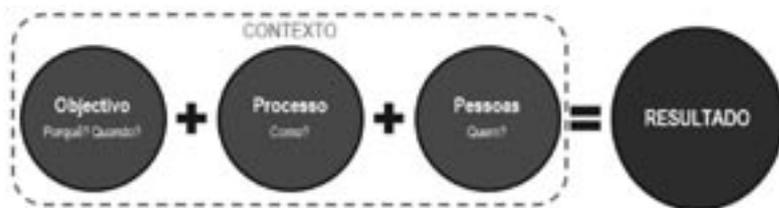


FIGURA 2: AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EM PROJECTOS PÚBLICOS (ADAPTADO DE MOTSI, 2009)

Objectivo (Porquê? Quando?)

Uma das questões a avaliar no âmbito das parcerias estabelecidas em vários projectos urbanos prende-se com as razões que estão na base do envolvimento da sociedade civil e do sector privado. Torna-se importante saber “porquê” e “quando” se mobilizam os diferentes actores para estratégias lideradas pelas Câmaras Municipais.

A primeira razão prende-se com obrigações concursais. O Regulamento Específico “Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana” prevê a obrigatoriedade da constituição de uma parceria, definindo-a como “*um processo estruturado e formal de cooperação entre entidades que se propõem elaborar e implementar um Programa de Acção comum de regeneração de uma área específica de uma dada cidade*” (Regulamento Específico, pp. 1). Acrescenta, ainda, que estes actores, além do município, poderão ser empresas, associações de natureza variada, instituições de ensino, proprietários ou moradores do espaço em que se pretende intervir. Assim, a primeira razão para a forte aposta em processos participados é uma imposição legal, que condiciona o acesso a financiamento comunitário.

No entanto, através da análise das candidaturas, encontramos outras motivações. Da parte dos municípios é evidente um discurso de maior abertura às novas formas de governação e à capacitação dos agentes locais. Assim, o Polis XXI aparece como uma oportunidade para legitimar as opções políticas e para fortalecer as decisões tomadas que, em contextos de maior dimensão e complexidade, são geralmente geradores de polémica e conflitos institucionais. Desta forma, os poderes locais procuram assegurar que a maioria da população se revê no projecto, na medida em que este resulta de um processo aberto e de concertação de interesses.

Por outro lado, o envolvimento dos diferentes actores é visto como uma oportunidade de modernização e afirmação do território. Não só pelo aumento da transparência e confiança nos processos, mas sobretudo pela redução da exclusão social e pela criação de redes e de capital social, entendido como a propensão dos cidadãos para participarem em associações de voluntariado e envolverem-se em redes sociais que visam o desenvolvimento de bens colectivos (Woolcock, 2001).

Em relação à segunda questão, é também interessante perceber se a participação é transversal a todo o processo, ou se esta se manifesta apenas em algumas fases. Uma primeira fase diz respeito à definição dos problemas e à realização de diagnósticos prospectivos. Aqui, evidencia-se na generalidade das candidaturas analisadas uma forte preocupação com o envolvimento dos parceiros. Estes são parte fundamental para a percepção e interpretação das dinâmicas territoriais e dos constrangimentos e ameaças a que estão sujeitos.

Numa segunda fase, de construção e definição de propostas e soluções, observa-se uma primeira selecção dos grupos que participam no processo, feita em função de proximidades temáticas e institucionais. Há uma tendência, natural, para a participação dos actores em função da sua capacidade de actuação nos temas identificados como prioritários, mas também em função do seu relacionamento com o município.

Na tomada de decisões, a filtragem aumenta. Apesar de predominarem lógicas de diálogo e negociação, as fases finais de construção dos projectos urbanos apresentam traços fortes de relacionamento hierárquico. Por norma, as decisões são tomadas pelo município e pelos parceiros de financiamento, considerando as opiniões e sugestões apresentadas, mas não as tomando como vinculativas nem adoptando critérios de maioria. Por fim, a implementação está, também ela, muito centralizada no município e nos parceiros de desenvolvimento, cabendo aos restantes parceiros funções de dinamização e avaliação do processo.

Processo (Como?)

Um segundo domínio de análise prende-se com os mecanismos utilizados para assegurar a participação de todos os interessados nos projectos urbanos. Assim, observa-se uma aposta forte na diversificação e divulgação de

formas de participação, que vão desde suportes electrónicos até à realização de reuniões individuais com diferentes parceiros, passando por fóruns de debate.

No entanto, mais importante que explorar a eficácia de cada um destes meios, será interessante identificar e avaliar os princípios subjacentes a este processo. Em primeiro lugar, identifica-se a produção e circulação de grandes fluxos de informação. Através da internet, dos meios de comunicação social e dos contactos estabelecidos há uma apresentação rigorosa dos objectivos e princípios orientadores do projecto urbano, bem como de acções ou medidas em carteira. Com isto, os municípios procuram promover uma participação informada e responsável, que não se limite a um referendo de ideias existentes.

No seguimento desta ideia, regista-se uma elevada propensão para o diálogo, entendido como veículo de promoção da confiança, respeito e empenho de todos os actores. Ao diálogo associam-se os valores da responsabilidade, transparência e abertura, já que todos podem participar na construção da proposta e, apesar da tomada de decisões evidenciar lógicas hierárquicas, os resultados são comunicados de forma clara e resultam de uma tentativa de articulação de interesses. Uma última nota vai para a mobilização de recursos. Observa-se uma disponibilidade de recursos técnicos e de tempo para garantir que as exigências de participação são asseguradas.

Pessoas (Quem?)

O capital social é particularmente importante num contexto em que as dinâmicas que afectam os territórios e as sociedades que os habitam se manifestam em outras dimensões que não as relacionadas com a organização política e administrativa do Estado. A organização económica, ou as rotinas diárias da população, são bons exemplos de como as dinâmicas transcendem as fronteiras e as capacidades administrativas, num *“... espaço complexo de nós e redes, lugares e fluxos, no qual múltiplas relações e actividades co-existem, interagem, combinam, conflituam, oprimem e geram sinergias criativas”* (Healey, 2007, p. 1)

Uma das questões mais importantes prende-se, então, com a identificação dos parceiros de cada projecto urbano. Quem participa? Todos os interessados ou grupos seleccionados com base em objectivos específicos? A resposta é variável, dependendo muito do contexto. No entanto, é possível identificar alguns padrões.

O primeiro deles passa por uma valorização das elites. Os indivíduos, associações ou instituições de maior prestígio, com um estatuto social alto e com forte reconhecimento por parte da sociedade são geralmente escolhidos como forma de credibilizar o projecto urbano, tornando-o mais atractivo e consensual. Depois, há uma opção pela representatividade. Em função da ideia para o projecto urbano e dos temas privilegiados na abordagem idealizada, procuram-se grupos com conhecimentos e competências, técnicas e/ou financeiras, para estabelecer parcerias que melhorem a qualidade e a exequibilidade da intervenção. O terceiro elemento identificado prende-se com um discurso de abertura a todos os cidadãos que são afectados pelo projecto de regeneração urbana. Trata-se de uma estratégia de legitimação do processo, mas que se resume a mecanismos e formas para os cidadãos apresentarem contributos ou sugestões.

Assim, a participação (envolvimento da sociedade civil, sector privado ou associações nos processos ou estruturas de gestão territorial e tomada de decisão) tende a ser dominada por pequenos grupos privilegiados, que já possuem redes de capital social. Estes evidenciam, por vezes, algum fechamento, para proteger estatuto social e influência no território. Ou seja, evidencia-se na comunidade um fenómeno de dupla dependência (Fung, 2006): quem não participa não quer participar, porque confia e transfere a responsabilidade para as elites e grupos representativos (já com ligações institucionais); no lado oposto, criam-se vícios de poder.

Convém ainda reter que os processos de participação são também influenciados pelas raízes históricas do território. Assim, são condicionados pelos antecedentes históricos, políticos e sociais, pelo tipo de abordagem (sectorial ou integrada), pelas relações prévias existentes e pelo contexto institucional estabelecido. Desta forma, grupos ou cidadãos com relacionamento conflituoso têm mais dificuldades em partilhar visões sobre o espaço urbano e, consequentemente, em estabelecer parcerias entre si.

Resultado

Em relação aos resultados, apesar dos muitos projectos urbanos aprovados na Região Norte², ainda não é possível avançar com conclusões

2. Consulta em <http://www.ccr-norte.pt/novonorte/>

significativas. No entanto, observam-se ganhos importantes em alguns domínios, tais como a cidadania, a tomada de decisões e o impacto e aceitação dos projectos.

A transformação dos modelos de gestão territorial e a construção partilhada de um projecto urbano leva, em primeiro lugar, ao desenvolvimento de formas de cidadania participativa, gerando maior transparência nos processos, e, conseqüentemente maior confiança. Esta perspectiva leva-nos a crer que o POLIS XXI, e o instrumento de Políticas para a Regeneração Urbana em particular, oferecem as bases para a consolidação de uma linha de cidadãos pró-activos, mais interessados e envolvidos nos processos de tomada de decisão.

Partindo deste princípio, será natural um incremento na qualidade, eficácia e aceitação das políticas urbanas. As propostas, construídas de forma partilhada e segundo lógicas de participação e articulação de espaços e interesses, traduzirão decisões mais eficientes e responsáveis, aceites pela generalidade dos actores urbanos, o que permitirá legitimar todo o processo.

Por fim, poderemos esperar ganhos nos efeitos e no impacto das estratégias de regeneração urbana, já que as iniciativas empreendidas estão de acordo com as prioridades das Câmaras Municipais e lhe adicionam diferentes perspectivas e campos de actuação, dando-lhe o corpo de um projecto urbano integrado e que responde às necessidades do território e da sua população.

4. Conclusão

A promoção e desenvolvimento de formas e mecanismos de participação da população oferece vantagens aos responsáveis pela gestão de um território, mas colocam-lhes, igualmente, alguns novos desafios de governação. Se é mais ou menos consensual que a capacitação da população pode ajudar a ultrapassar alguns constrangimentos ao desenvolvimento, melhorando a eficácia e eficiência na utilização dos recursos, não será menos verdade que o relacionamento entre actores distintos e a mediação de interesses diferenciados pode gerar conflitos entre instituições e criar constrangimentos ao desenvolvimento económico e social. Mais, a adopção de políticas centradas nos cidadãos deve considerar os perigos da divisão e subordinação (Bull e Jones, 2006), que no contexto de um estado menos intervencionista pode agravar desigualdades sociais.

Apesar do contexto algo nebuloso, pelo estado pouco avançado da generalidade dos projectos urbanos, o POLIS XXI parece revestir-se das potencialidades e perigos identificados. Com efeito, a fundamentação teórica da 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.

Neste contexto, o mecanismo de apoio “Parcerias para a Regeneração Urbana” pretende contribuir para o desenvolvimento 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.

Contudo, identificam-se também alguns problemas de base que contribuem para um enfraquecimento dos processos participativos e, conseqüentemente, para a menor abertura e eficácia dos processos, com perdas na coerência das propostas e diminuta responsabilização dos actores. Estes problemas prendem-se com o duplo centralismo do nosso país (Fernandes, 2007) e com a incapacidade e fragilidade do poder local, que se protege com a selecção de grupos de actores privilegiados, (elites) nem sempre muito activos, e a multiplicação das empresas municipais, diminuindo os efeitos práticos da participação e partilha de responsabilidades.

As linhas de acção do programa exigem 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 da inexistência de escala intermédia entre país e município, capaz de melhor articular diferentes agentes e interesses, que ameaça o impacto dos ambiciosos projectos urbanos que estão actualmente em curso, parece claro que o POLIS XXI terá sempre efeitos positivos importantes, revelando-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.

5. Referências Bibliográficas

Bibliografia consultada

- 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. & LE GALÈS, P. (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge University Press
- BAPTISTA, Idalina (2008). *O Programa POLIS e o "País Desordenado": percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal*. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais.
- BREDA-VÁZQUEZ, I., CONCEIÇÃO, P., & FERNANDES, R. (2009a). *Partnerships Diversity and Governance Culture: Evidences from Policies for Urban Regeneration in Portugal*. *Urban Studies*, 46 (13)
- BREDA-VÁZQUEZ, I., CONCEIÇÃO, P., & MÓIA, P. (2009b). *How to learn with urban policy diversity and complexity: evaluation and knowledge sharing in urban policy*. *Planning Theory & Practice*
- 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.
- CHAMUSCA, P. (2010). "Polis XXI, Governância e Planeamento Urbano no Norte de Portugal: impactos do programa de Regeneração Urbana, Actas do VII Congresso da Geografia Portuguesa " *Actas do VII Congresso da Geografia Portuguesa*
- FARINÓS, J. (2008). *Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Bolentín de la A.G.E., 46, 11-32
- FERNANDES, J. A. R. (2007). "Reestruturação da administração territorial portuguesa: o duplo centralismo em busca de escalas intermédias." *Xeográfica*, 6, 95-113.
- FERNANDES, J. A. R., & CHAMUSCA, P. (2009). "Governância, planeamento e estratégias de desenvolvimento territorial: Reflexões a propósito da teoria e da prática." *Inforgeo*, 24, 27-43.
- FERNANDES, J. A. R., & RAMOS, L. (2007). "Planeamento Territorial à Escala Local: contextos, experiências e propostas (vistos desde o Norte de Portugal)." *Revista da Euro-região Galiza-Norte de Portugal*, 55-75.
- FUNG, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance." *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- GARCIA, M. (2006). "Citizenship practices and urban governance in European cities." *Urban Studies*, 43(4), 745 - 765.
- GRAHAM, J., AMOS, B., & PLUMPTRE, T. (2003). "Principles for Good Governance in the 21st Century." Institute on Governance.

- GUALINI, E. & BECKER, E. (2009). "Urban development, civil society and civic engagement: critical issues for innovation in the urban policy and governance." *City Futures*, Madrid.
- Healey, P. (2002). "On Creating the "City" as a Collective Resource." *Urban Studies*, 39(10), 1777-1792.
- Healey, P. (2007, p. 1). *Urban Complexity and Spatial Strategies: towards a relational planning for our times*, Routledge, London & New York.
- JONES, Peris S. (2003), *Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?* *Urban Studies*, Vol. 40, No. 3, 581-601
- JOUVE, B. (2005). "From government to urban governance in Western Europe: A critical analysis." *Public Administration and Development*, 25(4), 285-294.
- MOTSI, G. (2009). "Evaluating Citizen Engagement in Policy Making." Canadian Evaluation Society Conference, Institute on Governance, Ottawa.
- SOUAMI, T. (1998). "Participer à la Gouvernance?" *Les Annales de la Recherche Urbaine*(80-81), 9.
- STOKER, G. (2000) "*Urban political science and the challenge of Urban Governance*" in PIERRE J. (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford University Press: Oxford
- WOOLCOCK, M. (2001) The place of social capital in understanding social and economic outcomes, *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), pp. 11-17.

Documentos Consultados

- Earth Summit – Agenda 21 – (Nações Unidas)
- Regulamento Específico URBAN (Comissão Europeia)
- Regulamento Específico "Política de Cidades" (MAOTDR)
- Regulamento Específico "Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana" (MAOTDR)