Polis XXI, governância e planeamento urbano no norte de Portugal: impactos do programa de regeneração urbana

Autor(es): Chamusca, Pedro

Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/30838>

DOI: DOI:http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0244-8_50

Accessed : 26-Apr-2023 13:04:28

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

G

TRUNFOS DE UMA
EOGRAFIA ACTIVA

DESENVOLVIMENTO LOCAL,
AMBIENTE,
ORDENAMENTO
E TECNOLOGIA

Norberto Santos
Lúcio Cunha

COORDENAÇÃO

IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
2011

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 governância¹

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 globalização², 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 «Governança», 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 desenvolvimento³. Assistimos assim a uma transição para um processo de controlo menos hierárquico, mais variado, fragmentado e multi-facetado⁴.

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-

¹ 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).

² Le Galès, (2002).

³ Fernandes e Chamusca, (2009).

⁴ Jouve, (2005).

tados por lógicas de concertação e não de domínio hierárquico, o que favorece a descentralização e o aparecimento de soluções híbridas e inovadoras⁵.

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 científica⁶:

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.

⁵ Atkinson, (1998); Coaffee e Healey, (2003); Fernandes e Chamusca, (2009).

⁶ 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 todos⁷ 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.

⁷ 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 Ascher⁸ 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 intervenção⁹.

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 oportunidades¹⁰. 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 existir¹¹.

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

« (...) 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.»¹³

⁸ Ascher, (2008).

⁹ Delamarre e Malhome, (2002).

¹⁰ Ascher, (2001).

¹¹ Bagnasco e Le Galès, (2000).

¹² Healey, (2002).

¹³ 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”¹⁴ e marcado por um duplo centralismo¹⁵.

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 território¹⁶.

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

¹⁴ Baptista (2008).

¹⁵ Fernandes (2007).

¹⁶ 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 urbanos¹⁷ (e os

¹⁷ 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).
- 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.