

## Governação, participação e desenvolvimento local

Isabel Ferreira

Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

### Resumo

Refletindo problemas que vêm suscitando de forma mais ampla o questionamento e a reinvenção das democracias representativas, a governação e gestão urbanas enfrentam uma série de dilemas, a que a manipulação do saber técnico não pode dar resposta, e que têm estado na origem de movimentos crescentes em torno de modelos democráticos mais participados. O artigo discute os modelos de governação contemporânea das cidades e problematiza as suas dimensões essenciais, nomeadamente as relações de poder, o reforço da participação social, cívica e política, o desenvolvimento urbano e a distribuição dos recursos.

Palavras-chave: Governação; democracia; participação; desenvolvimento urbano.

### Abstract

*Governance, participation and local development*

Reflecting problems that have been raising more broadly the questioning and reinvention of representative democracies, urban governance management is facing a number of dilemmas to which the manipulation of technical knowledge cannot respond, and have given rise to growing movements around more participated democratic models. The article discusses the models of contemporary governance of cities and problematizes its essential dimensions, including power relations, the strengthening of social, civic and political participation, urban development and distribution of resources.

Keywords: Governance; democracy; participation; urban development.

## Résumé

### *Gouvernance, participation et développement local*

Reflétant les problèmes qui ont suscité plus largement remise en question et la réinvention de la démocratie représentative, la gouvernance et le visage de la gestion urbaine, un certain nombre de dilemmes que la manipulation de connaissances techniques ne peuvent pas répondre, et ont donné lieu à des mouvements croissants autour de modèles démocratiques et plus participés. L'article questionne les modèles de gouvernance des villes contemporaines et problématise ses dimensions essentielles, les relations de pouvoir, le renforcement de la participation sociale, civique et politique, le développement urbain et la distribution des ressources.

Mots-clés: Gouvernance; démocratie; participation; développement urbain.

## Resumen

### *Gobernación, participación y desarrollo local*

Como reflejo de los problemas que han planteado más ampliamente un cuestionamiento y la reinención de la democracia representativa, la gobernación y la gestión urbana enfrentan una serie de dilemas a que la manipulación de los conocimientos técnicos no puede responder, y han dado lugar a crecientes movimientos alrededor de modelos democráticos más participados. El artículo analiza los modelos de gobernación de las ciudades contemporáneas y problematiza sus dimensiones esenciales, incluyendo las relaciones de poder, el fortalecimiento de la participación social, cívica y política, el desarrollo urbano y la distribución de los recursos.

Palabras clave: Gobernación; democracia; participación; desarrollo urbano.

## Introdução<sup>1</sup>

O modelo de governação e a forma como é conduzida são aspetos particularmente críticos para a implementação de políticas públicas e constituem uma importante problemática dos estudos urbanos. A governação urbana, que pressupõe o planeamento, a regulação e a gestão de várias dimensões urbanas, nomeadamente ambientais, sociais, culturais e económicas, enfrenta uma série de dilemas em torno do grau e da qualidade de democraticidade que promove. Particularmente em contextos de maior proximidade, como são os das pequenas e médias cidades<sup>2</sup>, o texto discute as

<sup>1</sup> Uma parcela do presente texto foi publicada em: Ferreira, Isabel; Ferreira, Claudino (2015), “Os desafios da governação urbana: a participação dos cidadãos na gestão dos territórios”, in Hermes Costa, Gisela Maria Bester e Gloriete Marques Alves Hilário (org.), *Ensaios de direito e de sociologia a partir do Brasil e de Portugal: movimentos, direitos e instituições*, Brasil, Instituto Memória.

<sup>2</sup> Os adjetivos pequenas e médias sugerem uma posição de base e intermediária na hierarquia do sistema urbano, respetivamente. A escassa investigação sobre estes contextos urbanos torna particularmente difícil o próprio uso dos conceitos de “pequenas cidades” e “cidades médias”, particularmente este

possibilidades de maior transparência e imputação de responsabilidade às decisões públicas, ponderando as condições que podem permitir uma democracia mais participada e aberta através de mecanismos deliberativos e participativos, maior prontidão na reação das estruturas governativas aos problemas das pessoas, das suas necessidades e expectativas e maior justiça distributiva.

A discussão centra-se na ideia de uma cidade mais justa que, para lá das condições materiais e imateriais que servem de recursos ao desenvolvimento urbano, requer uma governação que integre ativamente os cidadãos na condução dos seus destinos e da sua gestão. A cidadania é hoje reconhecida como um pressuposto das liberdades individuais e dos direitos democráticos, como demonstram os discursos políticos e técnicos nas suas mais diversas manifestações de intenções. Contudo, persiste um enorme hiato entre os discursos e a prática. As cidades que encetam iniciativas e projetos para promover formas de cidadania e de envolvimento público ativo não têm conseguido integrar, de forma efetiva, os cidadãos na sua gestão. É, em larga medida, neste hiato que reside o fundamento essencial para a perpetuação das injustiças e desigualdades urbanas e para o menor desenvolvimento das cidades, particularmente tendo como referência as potencialidades do desenvolvimento local. Apesar das esperanças depositadas no aumento da autonomia local como fator fundamental de desenvolvimento, o atual modelo de governação mantém-se fortemente hierarquizado e predominam práticas decorrentes do modelo representativo que revelam enormes limitações no que diz respeito à efetiva participação e envolvimento dos cidadãos nas tomadas de decisão relativas à vida pública.

Através de uma reflexão teórica e analítica, com base na literatura especializada que coloca a participação ativa dos cidadãos no centro das teorias de planeamento das cidades e dos modelos políticos democráticos, o texto questiona os efeitos da governação urbana na transformação da democracia, o potencial de emancipação social através da cidadania e a forma como estes conceitos se materializam na gestão da cidade e na vida dos cidadãos.

---

último, para o contexto português. Do ponto de vista quantitativo, a diversidade mundial de dimensões das cidades pressupõe que grande parte das aglomerações classificadas como cidades médias possua entre 50 e 500 mil habitantes. Do ponto de vista funcional, as cidades médias podem caracterizar-se como capitais regionais ou sub-regionais. Neste alinhamento, significa que em Portugal são pequenas e médias cidades todas as cidades, exceto as cidades de Lisboa e Porto que se constituem como grandes cidades ou capitais metropolitanas.

Partindo de uma análise global sobre a forma como se estrutura atualmente a governação urbana, a discussão desenvolve-se através das principais dimensões da governação, nomeadamente nas relações de poder, na cidadania, no desenvolvimento das cidades e na distribuição dos recursos.

## **1. Governação urbana**

O desenvolvimento de modelos de governação mais democráticos e participados encontra um contexto mais favorável no nível local. Este é o nível que se vem afirmando como a escala privilegiada de renovação da ação pública, enquadrada no processo de descentralização, em processos que se difundem pela Europa e pela América do Norte, ainda que um pouco incipientes em Portugal. O desenvolvimento local tem sido o domínio específico de várias organizações internacionais num processo que vem decorrendo desde os anos 80 (Henriques, 2006). É o nível onde as políticas melhor podem promover a sustentabilidade social e responder a desafios de integração que são globais ou comuns a grande parte das aglomerações urbanas mundiais, esperando-se mesmo que as comunidades de sucesso sejam as que são capazes de reinventar a cidadania local (Polèse e Stren, 2000).

Apesar de pouco extensa, a literatura especializada sugere um quadro interrogativo em torno dos contextos de proximidade, que justifica um questionamento sobre se estes favorecem ou não maior transparência e imputação de responsabilidades, maior prontidão na reação da classe dirigente aos problemas das pessoas e das suas necessidades de identificação territorial e se podem ou não promover uma democracia mais participada e aberta à sociedade civil (Francisco, 2007a).

Em Portugal, as formas de organização autárquica das comunidades locais remontam pelo menos à época medieval, mas só no âmbito da Constituição da República Portuguesa de 1976, as autarquias locais passaram a ser dotadas de órgãos eleitos e a governar e gerir sem a intervenção direta do Estado Central.

As transferências de competências para os municípios têm vindo a aumentar, mas o Estado Central mantém grande parte da gestão e distribuição de recursos, pelo que se mantém também uma atuação negociada entre poder central e poder local para além do enquadramento formal, jurídico e financeiro que os delimita formalmente<sup>3</sup>,

---

<sup>3</sup> De resto, esta atuação é reproduzida na relação dos municípios com as freguesias, cujos orçamentos dependem grandemente das Câmaras Municipais. Acresce ainda o efeito desta dependência financeira na

propiciando a continuidade de formas tradicionais de clientelismo, como a proliferação do papel dos notáveis, da personalização do poder, das fidelidades pessoais e do uso pessoal dos recursos (Ruivo, 1991).

As práticas revelam que, em todos os níveis da espiral do poder local, domina uma cultura de decisões hermética que se reproduz em cada nível da hierarquia.

A agenda política dos executivos ocupa o topo da espiral, sendo as decisões tomadas junto do topo da hierarquia partidária. Internamente, os executivos mantêm o mesmo padrão e alimentam uma proximidade aos corpos dirigentes, sustentada no modelo de nomeações por comissões de serviço de três anos, que assentam na confiança política. Os dirigentes são absorvidos por crescentes processos burocráticos e escasseia a disponibilidade e autonomia para a focagem nas questões urbanas e nos problemas dos cidadãos.

A cultura hierárquica chega ao fim da linha através de processos que alimentam o esvaziamento das competências dos corpos técnicos, ciclicamente preteridos ou preferidos, ao ritmo das mudanças políticas em cada ciclo eleitoral e do recurso a serviços externos.

O papel dos técnicos pode estar, formal e juridicamente, circunscrito à fundamentação de decisões já tomadas, contendo a sua capacidade de intervenção num nível que favorece a monopolização do conhecimento e da informação pelos decisores, tendo como consequência a fragilidade, para o serviço público, das competências técnicas disponíveis.

Este quadro de atuação interna dos municípios não permite uma estabilidade organizacional suficiente para que, do lado dos quadros técnicos, se possa passar do nível da gestão administrativa interna para o desenvolvimento de uma cultura de autonomia técnica e cidadania organizacional e, do lado dos executivos municipais, se possa passar de um nível de governação assente em práticas de decisão herméticas, que não cumpre critérios de transparência e prestação de contas (*accountability*<sup>4</sup>), para um nível de governação que integre a participação ativa e a deliberação dos cidadãos.

Relativamente à comunicação entre cidadãos, eleitos e corpos técnicos das câmaras municipais, ela concretiza-se predominantemente através, por um lado, dos

---

prática dominante de condicionamento ou negociação dos votos, em sede de Assembleias Municipais, dos representantes das Juntas de Freguesia, pelo partido no poder.

<sup>4</sup> Conjunto de mecanismos usados para assegurar e avaliar a responsabilidade e prestação de contas” (Jalali e Silva, 2009: 285).

meios de comunicação social locais que acompanham os momentos e eventos públicos dos executivos<sup>5</sup> e, por outro lado, pelas interações diretas com a administração local e pelos meios de divulgação e discussão, legalmente previstos, de resoluções.

A massa crítica existente na maior parte das cidades por via da comunicação social não permite mais do que explorar diferendos políticos que animam as dinâmicas partidárias locais, nem tem sido capaz de construir uma matriz consistente de informação que permita dar a conhecer intenções, ações e efeitos das políticas urbanas: “(...) a comunicação de massa, sendo formada artificialmente, tende a apoiar e servir estratégias de dissimulação e a gerar passividade.” (Fernandes, 2003: 10).

No contexto das interações diretas dos cidadãos com a administração local, esta tende a reproduzir os modos de atuação vertical supra referidos, alimentando, por um lado, a impermeabilidade do processo de tomada de decisão e, por outro lado, favorecendo a permeabilidade informal, dando expressão ao Estado Labiríntico (Ruivo, 1991: 199):

“Trata-se da intervenção de outros sistemas de ordem, este subreptícios (...). Trata-se das redes de amizade, das redes políticas, dos contactos, da cumplicidade a nível administrativo, dos conhecimentos estabelecidos, a determinados níveis, nomeadamente familiar, os quais, no nosso país (e em muitos outros), estamos em crer, atingem um peso incalculável na resolução de problemas a vários níveis da vida social (...).”

No âmbito dos meios de divulgação e discussão legalmente previstos, nomeadamente através das reuniões públicas, discussões públicas, Assembleias Municipais, editais ou publicações em Diário da República, a informação veiculada por estes meios é muito limitada, não permitindo uma descodificação de intenções e opções, adivinhando-se grandes dificuldades para interpretar e descortinar as dinâmicas e intenções destas sessões pelos cidadãos. Mesmo para os próprios atores políticos, o acompanhamento das políticas e das decisões estratégicas e de gestão através daqueles meios é uma tarefa intrincada, pois a ordem de trabalhos proposta pelos executivos é comunicada num prazo que não permite, na maior parte dos casos, a análise refletida

---

<sup>5</sup> O papel da comunicação social para os assuntos do Poder Local é, por si, um tema extenso e complexo e, por isso, extemporâneo ao presente texto, ainda que de grande relevância, em particular para a escala das pequenas e médias cidades, sobre a qual escasseia investigação detalhada. Fazem-se, ainda assim, algumas referências, breves e apenas contextualizantes, ao longo do texto.

sobre os assuntos e num formato de proposta praticamente fechada, que torna invisíveis os fundamentos e desenvolvimentos dos processos.

Existem alguns mecanismos que permitem a participação direta dos cidadãos nas deliberações municipais, como os referendos locais assentes em assembleias deliberativas ou o direito de petição. Contudo, na maior parte dos casos, as informações fornecidas numa fase adiantada dos processos e com elevados níveis de compromissos que as deliberações apenas vão formalizar, tornam qualquer iniciativa extemporânea.

Assim, a transparência das políticas urbanas depende grandemente da vontade e do grau de comunicação dos executivos. Os políticos da oposição, muitas vezes com experiência de governação e detentores das chaves de interpretação que facilitam a leitura das intenções e efeitos das decisões dos executivos, estão, por sua vez, muito condicionados pelas suas próprias agendas políticas e partidárias, sendo muito difícil perceber quando estão a informar e alertar os cidadãos ou apenas a travar combates políticos pela necessidade de visibilidade política e partidária na comunicação social.

Na base das interações da triangulação entre corpos técnicos, decisores políticos e cidadãos, existe uma cultura organizacional hierárquica que não promove, em cada um daqueles elementos, individualmente, institucionalmente ou em parcerias, uma governação centrada nos direitos individuais de participação na gestão das dimensões urbanas fundamentais (sociais, ambientais ou económicas). De facto, as práticas representativas do modelo de governação local cerceiam as possibilidades de controlo social e de participação cívica nas políticas públicas e comprometem o acompanhamento real das decisões políticas pelos cidadãos.

As decisões políticas que determinam os investimentos públicos nas áreas de competências dos municípios desenvolvem-se em processos de discussão e tomada de decisão muito fechados e hierarquizados, liderados pela figura, mais ou menos carismática, do seu presidente. Os processos formais de participação pública decorrem de imposições legais no âmbito da aprovação de instrumentos de gestão territorial, classificação de património ou adjudicação de serviços, limitando-se a processos de consulta pública em fases muito adiantadas, ou até mesmo concluídas dos processos de decisão, sendo muito escassos os casos de envolvimento ativo por iniciativa das Câmaras Municipais e mais raros ainda por iniciativa de cidadãos. Acresce que, nos municípios portugueses, só excepcionalmente se encontram estruturas representativas dos interesses locais destinadas a acompanhar a atividade dos serviços responsáveis pelo

ordenamento e desenvolvimento do território municipal<sup>6</sup>. Noutros países dotados de sistemas de gestão territorial mais consolidados, os conselhos municipais constituídos por cidadãos e representantes da sociedade civil são bastante comuns e diversificados<sup>7</sup>.

Embora os termos *governança* e *cidadania* proliferem na retórica técnica e política municipal, e salvo algumas exceções que procuram ativamente incluir os cidadãos na discussão das problemáticas e nas tomadas de decisão (veja-se os casos de Palmela e Cascais)<sup>8</sup>, a democratização do poder local está, ainda hoje, confinada essencialmente ao processo eleitoral.

Contudo, os novos modelos de governação urbana parecem ter um enorme potencial para a representação de todos os interesses, e não apenas dos dominantes, passando por novas formas coletivas de associativismo e de relações interinstitucionais, e entre instituições e cidadãos, e por uma nova prática de responsabilização de atores.

Segundo Daniel Francisco, a ideia de governança (ou *governância*, como a designa) surge nos anos 1980, dando corpo a modos de organização “mais horizontais, cooperantes e consensuais (sobretudo entre o público e o privado), onde a noção de «rede» é fundamental”, substituindo práticas hierárquicas de governo e o monopólio dos atores governamentais nos processos de decisão pública (Francisco, 2007a: 6).

A par destas tendências de governação, a governação urbana traduz uma nova forma de governar e um novo posicionamento dos atores dos setores público e privado que são envolvidos através de parcerias e outras redes (Andersen e Kempen, 2001: 7).

No contexto da governação local, a integração dos cidadãos requer mecanismos políticos democratizados, baseados numa descentralização administrativa e na

---

<sup>6</sup> Existem ainda assim alguns exemplos como os conselhos locais/municipais de Palmela, Viseu, Mirandela, Oliveira de Azeméis, Almada ou Maia.

<sup>7</sup> É o caso do Canadá, onde é muito frequente a existência, em grande número, de conselhos municipais diversos com uma atividade contínua e dinâmica. São exemplos os conselhos municipais das cidades de Otava, Gatineau, Kingston ou Carleton Place.

<sup>8</sup> Em Palmela realizou-se o Fórum Concelho de Palmela em 2000, um fórum temático aberto a todos os cidadãos; existem várias parcerias e Conselhos Locais e Municipais; existe um Gabinete de Participação. Estão em curso projetos como: as Semanas das Freguesias, com reuniões públicas descentralizadas; o Projeto “Eu participo”, centrado na participação pública de crianças e jovens no qual se acolhem propostas de melhoria do funcionamento das escolas; o OP Presta Contas. Em Cascais está em curso, pelo segundo ano, a implementação de um orçamento participativo que assenta na atribuição de verbas (2,1 milhões de euros em 2011) para projetos apresentados pelos cidadãos (em 2011 foram apresentados 286 projetos, dos quais foram a referendo 30 e ganharam 12). A dinâmica deste projeto levou à atribuição de uma menção honrosa pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa. Existem vários projetos que se estruturam em torno da participação pública, como a Agenda 21 (para a qual existe um gabinete técnico de funções permanentes) ou o Concurso “Fazer Cascais”, aberto aos cidadãos para projetos de requalificação do espaço público no Município.

participação ativa dos cidadãos na gestão municipal. Os governos municipais precisam de rever o modelo de gestão do seu próprio poder, afirmar os interesses da sua comunidade acima das diferenças partidárias ou ideológicas e defender os seus interesses específicos junto dos governos nacionais que, representando as redes de cidades, podem atuar como atores coletivos dinâmicos na economia global (Borja e Castells, 1997).

As relações de poder na cidade balizam a forma como se exerce a cidadania, ora não a promovendo, ora condicionando-a em processos de decisão muito pouco transparentes e parcamente fundamentados publicamente. Esta impermeabilidade da governação urbana ou permeabilidade selecionada e dirigida é um fator que condiciona a leitura sobre as políticas públicas e seus efeitos no aprofundamento das desigualdades. Interessa por isso, no alinhamento deste texto, discutir um pouco mais a estruturação das relações de poder e a sua relação com a governação urbana.

## **2. Governação e relações de poder na cidade**

A discussão sobre as manifestações de poder expressa-se de forma particular nos sistemas de governação urbana que se caracterizam por relações extremamente complexas, que envolvem instituições e atores, padrões de interdependência diversos e extensos e ainda na fragmentação e falta de consensos (Stoker, 1995).

O poder da estrutura institucional, dentro dos municípios e entre municípios é muito fraco, revelando a “falta de uma institucionalização jurídica e política dos territórios”. Pelo contrário, “o poder de decisão depende excessivamente das virtudes e do carisma do autarca, travando sistematicamente o desenvolvimento de dinâmicas locais institucionais” (Ruivo, 2008: 64).

O quadro político em que se desenvolve a ideia de governação em Portugal é assim confinado por “práticas e representações de longa data, que determinam as suas possibilidades” (Francisco, 2007a: 12). Para além da própria cultura municipal, fechada e fortemente hierarquizada, a governação local centra-se no poder personalizado do Presidente da Câmara, que assenta em “relações individualizadas na sua rede de informantes”, assim como na “concentração e autocentração do poder” (Francisco, 2007a: 15) e em “redes informais, pessoais e partidárias que lhes permite de forma mais expedita navegar por entre os vários níveis de democracia, de forma a obter os recursos que necessitam para os seus projetos locais” (Baptista, 2008: 142). Esta dinâmica tem

como consequência “a distanciação das elites autárquicas face à estrutura social e aos chamados ‘parceiros sociais’” (Francisco, 2007a: 15). Neste cenário de acentuada tradição de favoritismo e elitismo, que cultiva o alargamento da sua rede de relações e, consequentemente, a sua perpetuação, o modelo de governança é de difícil implementação e a participação e democratização dos processos políticos são fortemente penalizados.

Acresce que a estrutura representativa da democracia, assente na eleição com base em listas partidárias fechadas (cujas constituições é frequentemente envolta em polémicas de pagamento de quotas e de manipulação de estratos vulneráveis, como a de cidadãos na terceira idade ou de cidadãos que vivem socialmente isolados, em espaços rurais e em condições socioeconómicas frágeis), promove mandatos incondicionados e cerceia, durante a sua vigência, a possibilidade de controlo dos eleitos, alimentando, por esta via, a perpetuação de mandatos pelos mesmos presidentes. A vida política da comunidade é amplamente dominada pela vida partidária que transfere para as autarquias “as preocupações e os afrontamentos partidários” (Fernandes, 1992: 32).

O poder local, tido como uma das maiores realizações da Revolução de Abril de 1974 (Fernandes, 1992), exerce-se ainda de forma muito pouco transparente e permeável à vontade dos cidadãos, sendo difícil descortinar os interesses que representam. Apesar de próximo das populações, a desconfiança mina a relação dos cidadãos com os seus representantes. Os modernos modelos de governação materializam-se, muitas vezes, em estratégias e processos que mais não fazem do que legitimar as decisões tomadas pelo poder, substituindo-se muitas vezes a governação, por esta via, à democracia.

### **3. Governação, cidadania e democracia**

O regime não democrático que Portugal viveu durante o Estado Novo acentuou os sentimentos de distância do poder e de afastamento da política (Cabral, Silva e Saraiva, 2008). A par do que tem acontecido na generalidade dos países desenvolvidos, os níveis de participação eleitoral em Portugal, nas últimas três décadas, têm vindo a diminuir consistentemente, revelando uma diminuição acentuada dos níveis de participação política convencional que enquadra a chamada “crise de representação” (Silva, Aboim e Saraiva, 2008).

A passagem tardia, no contexto europeu, para um regime democrático ajuda, por um lado, a compreender a “percepção de que as promessas de modernidade e da democracia ainda não foram completamente cumpridas” (Baptista, 2008: 140) e, por outro, a enquadrar os baixos níveis de participação pública. De facto, a participação não é um ato automático da democracia e a socialização da participação política é um processo lento, pelo que “processos políticos mais transparentes são um ponto de partida óbvio para incentivar uma maior participação” (Jalali e Silva, 2009: 305), sem esquecer que o exercício da cidadania política exige um conjunto de recursos socioculturais e económicos que não estão ao alcance de todos (Cabral, Silva e Saraiva, 2008). Estes aspetos favorecem um crescente desligamento entre cidadãos e responsáveis pelas tomadas de decisão e refletem-se no atual modelo de governação (Santos, 2003: 27):

“O modelo hegemónico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais do que uma democracia de baixa intensidade, assente na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e numa inclusão política abstracta feita de exclusão social.”

Em Portugal, as práticas de cidadania, que se traduzem nas práticas de mobilização cívica, de associativismo e na participação em partidos políticos e sindicatos, bem como em organizações voluntárias de solidariedade, aumentam de forma evidente com a dimensão dos aglomerados: “Viver numa cidade, seja pequena, média ou grande, afecta a forma como os direitos e deveres de cidadania são exercidos” (Silva, Aboim e Saraiva, 2008: 247). Isto acontece porque a distância ao poder político é menor no sentido geográfico do termo – a proximidade espacial constitui um facilitador do contacto entre cidadãos e instituições e porque, em contexto urbano, as oportunidades de interação e discussão política são maiores: a densidade populacional, o contacto mais frequente com o outro e o anonimato relativo da vida urbana permitem encontros ocasionais e inesperadas afinidades eletivas (Silva, Aboim e Saraiva, 2008: 247).

A governação das cidades exige novas formas de conceção e realização das decisões públicas, que passam pela consulta e associação a habitantes, usuários, atores e

os mais variados peritos. Ascher (2010) define esta “governância das metápoles”<sup>9</sup> como um sistema de dispositivos e de modos de ação associados às instituições representantes da sociedade civil, para elaborar e realizar as políticas e as decisões públicas que implicam novos procedimentos deliberativos e consultivos de fortalecimento da democracia representativa. Para o autor é à escala das metápoles que se devem tomar decisões urbanas estruturantes e estratégicas, sendo necessária uma relação mais direta com os cidadãos e novas formas democráticas de representação. O debate democrático sobre a metápole é, portanto, fundamental para desenvolver uma solidariedade reflexiva, que faça com que os cidadãos tomem consciência de que os seus destinos estão ligados (Ascher, 2010).

A problemática do papel e do estatuto dos cidadãos na governação urbana enquadra-se na discussão mais ampla sobre a reformulação dos modelos políticos e de governação vigentes. Os regimes democráticos representativos, na sua conceção hegemónica e liberal do pós-guerra, estão em declínio ou transformação (Santos, 2003).

Neste quadro vem-se também adensando o debate em torno de caminhos alternativos, que se materializa quer em novos conceitos de democracia (“participativa”, “contrademocracia”, “deliberativa”, “e-democracia”), quer em novos instrumentos de participação (orçamentos participativos, assembleias de cidadãos, legislação direta). Aumenta o interesse nas formas de democracia que aprofundam a participação ativa dos cidadãos nas tomadas de decisão, no planeamento e na regulação da vida urbana (Saint-Martin, 2005; Ascher, 2010; Santos, 2003; Guerra, 2006; Booher, 2008; Healey, 2008; Borja, 2003; Smith, 2009).

Existem alguns projetos, planeados e implementados em rede, como é o caso do Programa das Redes Sociais, apoiado em Conselhos Locais de Ação Social e Comissões Locais Inter-Freguesias. Estas redes têm como propósito central estimular os atores locais a trabalhar em parceria e a articular as intervenções na dimensão do combate à pobreza e à exclusão social. Mas, se por um lado, o Programa representa uma possibilidade de ensaio do modelo de governança e proporciona “um avanço significativo no domínio da apropriação e conseqüente implementação de metodologias de trabalho e de pesquisa de cunho participativo, mobilizando vários atores sociais” (Alves, 2012: 17), por outro, mantém-se a liderança dominante pelos municípios. Esta

---

<sup>9</sup> Metápole: “vastos territórios (...) formando um espaço urbanizado extenso, descontínuo, heterogéneo, polinuclear, que integra num mesmo conjunto cidade densa e neo-rural, pequena cidade, vila e subúrbio.” (Ascher, 2010: 105).

municipalização da Rede Social pode representar um risco para a politização social, uma vez que grande parte das parcerias locais “têm como entidades promotoras as câmaras municipais e como principais responsáveis os autarcas” (Alves, 2012: 16).

Os modernos processos de governação tornam menos nítidas as linhas de responsabilidade política, podendo ter efeitos perversos para a democracia. O aumento do número de agentes e as redes de governação que a governança pressupõe podem ser usados para complexificar a governação perante os cidadãos, aumentando as oportunidades para evitar responsabilidades, colocando em risco a *accountability* – uma definição central da própria democracia (Jalali e Silva, 2009). Na medida em que refletem o peso das elites locais, as redes criam ruturas entre Estado e sociedade, a ponto de comportarem riscos para a cidadania e a democracia, promovendo mais facilmente a criação de comunidades de intervenção do que a intervenção autónoma por cidadãos. Se, por um lado, as redes representam oportunidades de cooperação, convergência e integração de objetivos públicos e privados, ainda que moldáveis a diversos interesses, por outro, as zonas de fricção, confronto e tensão implicam disputas que diluem a responsabilidade e dificultam a sua legibilidade (Francisco, 2007b).

Em Portugal, a ausência de *accountability* é frequentemente atribuída a um envolvimento insuficiente dos cidadãos na política. Contudo, Jalali e Silva (2009) não concordam com esta interpretação: se cidadãos distantes obrigam a menos *accountability* por parte dos governantes, também menos *accountability* conduz a um afastamento dos cidadãos, “na medida em que a sua voz não é tida em conta nos processos políticos” (Jalali e Silva, 2009: 305), pelo que é necessário que a mudança seja feita essencialmente pelo lado da oferta. Por parte dos governantes, a motivação para esta mudança não é muito elevada, pois menor participação reduz a exigência de *accountability* e, conseqüentemente, aumenta a sua liberdade de ação. Acresce ainda que os momentos de participação pública, consagrados na legislação, são muitas vezes “episódios de defesa de interesses próprios, e não da colectividade, contestação desinformada ou pura e simples manipulação política, por parte dos adversários locais que não compreendem a benevolência dos planos e políticas que estão a ser propostos” (Baptista, 2008: 144). Muitas atuações em rede ou em parcerias são conduzidas de forma parcial pelos dirigentes técnicos e políticos que mais facilmente se associam às elites administrativas, económicas e profissionais do que às populações (Francisco, 2007a).

A passagem mais tardia para o regime democrático em Portugal, quando comparado com outros países da Europa, inibe a constituição de modelos de governação urbana menos centralizados, menos centrados nos executivos municipais e nas suas redes de relações pessoais e partidárias persistentemente perpetuadas que, com os funcionários das autarquias, alimentam relações de clientelismo (Francisco, 2007b). Nesta dinâmica de governação, simultaneamente próxima da realidade quotidiana dos cidadãos decorrente da proximidade física e distante pelos níveis de recato em que se produz a gestão urbana, são vários os entraves à integração de práticas de cidadania. Interessa refletir, como faremos em seguida, sobre os efeitos desta governação na distribuição da riqueza e dos recursos urbanos disponíveis.

#### **4. Governação urbana e distribuição da riqueza**

O descontentamento com as políticas centrais, assente numa crescente consciencialização de que as políticas dominantes, para lá das diferenças partidárias, não combatem efetiva e eficazmente as causas das desigualdades, é acompanhado de um igual descontentamento com as políticas locais que, também para lá das diferenças partidárias e dos múltiplos documentos estratégicos, não conseguem manter políticas consistentes de desenvolvimento nas áreas que estão sob a sua competência, comprometendo a qualidade de vida urbana. Na verdade, enormes parcelas das liberdades e das necessidades individuais dos cidadãos estão fortemente comprometidas pelas opções políticas da governação urbana.

Todas as políticas, incluindo as locais, sofrem de enormes défices de transparência e *accountability*, revelando-se, na face da crise social, as formas furtivas de construção e condução das políticas em todos os níveis de governação, europeias, nacionais e locais. E a crise económica significa, para a governação urbana, tão só que, às antigas e persistentes desigualdades, se vêm juntar carências que comprometem fatores básicos das liberdades individuais, como o acesso à habitação, à saúde, à cultura e à educação.

Os estudos sobre desigualdade (nos quais Portugal revela acentuadas desigualdades) revelam também que a saúde e a felicidade das pessoas são mais distintamente afetadas pelas diferenças de rendimento dentro da própria sociedade do que pelas diferenças de rendimento existentes entre sociedades ricas (Wilkinson e Pickett, 2010). Esta desigualdade materializa-se espacialmente dentro das cidades: entre

uma das zonas mais ricas de Londres, Westminster, e uma outra zona que dista, num percurso de bicicleta, cerca de 25 minutos, a diferença na esperança média de vida entre o mais rico e o mais pobre dos habitantes é de 17 anos (Marmot, 2010).

A governação urbana precisa de redirecionar o seu foco, quase sempre muito centrado na competitividade e no sucesso económico da cidade, colocando-o no centro dos fatores críticos que orientam a tomada de decisão para a igualdade e os seus efeitos na distribuição da riqueza, na liberdade e nos direitos democráticos. Como afirma Sen (2003: 133):

“O problema da desigualdade é, de facto, ampliado se deslocarmos a atenção da desigualdade de rendimentos para a desigualdade na distribuição das liberdades concretas e das potencialidades. Isto pode dever-se principalmente à possibilidade de alguma «acumulação» de, por um lado, desigualdade de rendimento com, por outro lado, vantagem desigual na conversão de rendimentos em potencialidades.”

A escala de desigualdade fornece uma poderosa alavanca política que afeta o bem-estar das populações. Quando as opções passam pela redução das despesas sociais, desinvestindo no combate à desigualdade, abre-se caminho a uma maior incidência de problemas sociais, como no caso particular dos apoios à educação pré-escolar, cujo investimento pode evitar a necessidade das crianças de ingressarem no ensino especial e, na idade adulta, aumentar as probabilidades de auferirem de rendimentos sem dependerem de assistência social ou incorrerem na criminalidade (Wilkinson e Pickett, 2010).

A par das políticas económicas e sociais, também as políticas urbanas constituem um meio específico que pode gerar desigualdade. O espaço urbano, enquanto espaço que se foi afirmando por demarcação da cidade aos seus opostos, como espaço natural, rural ou campo, alimenta a sensação de controlo sobre a existência, tornando-se no “centro de decisão, de riqueza, de poderio e de conhecimento” (Fernandes, 2003: 8). Acresce um certo fascínio de “estratégias de *city branding* e de promoção agressiva de lugares” (Fortuna, 2009: 93), no quadro de competição global entre cidades que tem vindo a promover políticas de enobrecimento. No entanto, a estas conceções homogeneizadoras opõe-se a cultura urbana que cresceu para além dos limites das cidades e a paisagem urbana é ela mesma muito diversa e inclui espaços decadentes, marginalizados, em ruína ou vazios (Fortuna, 2009). Mantém-se um “hiato entre cidade projetada e cidade vivida” (Peixoto, 2009: 50) e o poder político reforça a

diferenciação dos espaços “que promove ou consente as relações de inclusão/exclusão” (Fernandes, 2003: 14).

Perante um urbanismo voltado para consumidores externos, para atrair investidores cujos projetos fragmentam a cidade e a sociedade, perante os fenómenos de enobrecimento urbano, é necessário uma mobilização social e as consequentes respostas políticas para tornar possível a reapropriação da cidade pelos cidadãos. Trata-se dos direitos de cidadania que se materializam em direitos à cidade, ao lugar, a permanecer onde se elegeu viver, ao espaço público, a um ambiente que transmita segurança, à mobilidade, à centralidade, à identidade sociocultural específica, à participação deliberante e ao controlo social da gestão urbana (Borja, 2010), em suma, aos direitos de usufruir dos serviços e equipamentos das cidades, mas também à condição de cidadania política e cultural (Fortuna, 2009).

A convicção generalizada de que o setor cultural e criativo assume uma importância crescente para a criação de emprego e de riqueza e para a promoção da qualidade de vida das populações das cidades, tem sustentando avultados investimentos no acolhimento de grandes eventos culturais, como as capitais europeias da cultura ou as exposições mundiais. Contudo, é prudente acautelar aspetos críticos como a distribuição justa dos benefícios dos eventos, a criação de emprego que melhore as competências e o acesso a futuro emprego e a salvaguarda dos interesses e direitos da comunidade sobre os espaços públicos. Concretamente em relação à cultura, é necessário evitar que se torne num *slogan*, mais do que num objetivo a empreender, “pervertendo-se com isso quer o desenvolvimento cultural dos territórios e das comunidades, quer o desenvolvimento mais amplo de que estes carecem, seja por via da cultura ou por outra via qualquer” (Ferreira, 2010: 13).

Modelos de governação mais participados são fundamentais pois, quando a discussão aberta é promovida, logo se gera oposição a políticas que favorecem apenas alguns, ainda que o interesse da maioria seja apenas ligeiramente atingido (Sen, 2003). A participação dos cidadãos é também fundamental para apoiar escolhas políticas e de gestão mais ajustadas às necessidades humanas e aos vários interesses presentes na cidade.

## **Conclusão**

As formas de controlo jurídico, institucional e social da governação urbana são suscetíveis de ajustamentos e adaptações na sua aplicação prática (Ruivo, 1991) e grande parte das decisões que influenciam o investimento e o desenvolvimento das cidades são opções estratégicas cujos efeitos nas (des)igualdades urbanas estão fora da esfera da legalidade e da normatividade. As margens de discricionariedade na tomada de decisão são muito amplas e estão formal e culturalmente confinadas à esfera política, não dispondo os restantes intervenientes de capacidade de intervenção.

O sistema político e partidário da moderna democracia, embora funcional, cria condições que favorecem o estrangulamento do exercício da cidadania, a diluição dos valores ideológicos, a personalização do poder político e a perpetuação de redes de poder. Acumulam-se evidências de desilusão pública com as instituições democráticas, de declínio de confiança nos políticos (Saint-Martin, 2005), de necessidade de transformação do papel do Estado (Mozzicafreddo, 2000) e de desligamento entre cidadãos e responsáveis pelas tomadas de decisão (Smith, 2009; Cabral, Silva e Saraiva, 2008).

A opacidade da governação urbana e as desigualdades que gera sugerem que o papel dos cidadãos pode ser fundamental para o questionamento dos processos de tomada de decisão, particularmente em contextos de proximidade como os das pequenas e médias cidades. Atendendo ao potencial de intervenção nas políticas públicas ao nível local, o reforço de fiscalização e intervenção por outros intervenientes, atores locais e cidadãos, parece um caminho difícil de trilhar, dada a debilidade de códigos de conduta para a participação, mas fundamental para forçar os limites institucionalizados da esfera de decisão e aumentar os níveis de democraticidade da governação urbana.

A temática da participação ativa dos cidadãos surge hoje no centro das teorias de planeamento das cidades e dos modelos políticos democráticos (Santos, 2003). Contudo, a literatura especializada vem mostrando vários tipos de dificuldades, que limitam o alcance dessas práticas. Apesar dos termos participação, envolvimento ou implicação aparecerem repetidamente na retórica política e técnica, a prática revela escassas iniciativas, que são muitas vezes fragilizadas pela reduzida mobilização e associação cívica, pela débil capacidade institucional de operacionalizar metodologias de participação ou, no caso específico português, por uma cultura política fortemente centralizadora (Guerra, 2006). Para além disso, levantam-se interrogações acerca do

grau em que os participantes nos processos participativos são capazes de atuar de acordo com interesses gerais e não particulares, da partilha desigual das responsabilidades de decisão, dos riscos de manipulação e hegemonização dos processos pelos grupos mais poderosos económica, social e simbolicamente (Booher, 2008; Guerra, 2006; Martins, 2000).

Este conjunto de interrogações aponta para a necessidade de desenvolver pesquisa empírica que avalie de que modo a questão da participação dos cidadãos vem sendo integrada nos modelos de governação e nas políticas de desenvolvimento urbano, sondando simultaneamente as suas implicações no que diz respeito à articulação entre modelos de governação e interesses, expectativas e condições de vida das populações. Esta necessidade é particularmente premente em Portugal, onde é ainda muito escassa a produção de conhecimento sistemático sobre estas questões, evidenciando a necessidade de desenvolver a reflexão teórica e analítica em torno dos modelos de governação nas pequenas e médias cidades.

### Referências bibliográficas

- ALVES, João Emílio (2012), “Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local”, *Repositório Comum*, [Consult. a 09.11.2012]. Disponível em: <<http://comum.rcaap.pt/handle/123456789/2121>>.
- ANDERSEN, Hans Thor; KEMPEN, Ronald Van (2001), *Governing european cities. Social fragmentation, social exclusion and urban governance*, England, Ashgate Publishing Company.
- ASCHER, François (2010), *Novos princípios do urbanismo. Novos compromissos urbanos*, Lisboa, Livros Horizonte.
- BAPTISTA, Idalina (2008), “O Programa POLIS e o país ‘desordenado’: percepções sobre governança e planeamento urbano em Portugal”, in Manuel Villaverde Cabral, Filipe Carreira Silva e Tiago Saraiva (orgs.), *Cidade & Cidadania. Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 131-175.
- BOOHER, David (2008), “Civic Engagement and the Quality of Urban Places”, *Planning Theory and Practice*, 9 (3), pp. 383-394.

- BORJA, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial.
- (2010), *La ciudad entre la desposesión y la reconquista*, Cataunya, Universitat Oberta.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1997), *Local & Global. Management of Cities in the Information Age*, London, UNCHS – Habitat e Earthscan Publications Ltd.
- CABRAL, Manuel Villaverde; SILVA, Filipe Carreira; SARAIVA, Tiago (2008), *Cidade & Cidadania. Governança urbana e participação cidadã em perspectiva comparada*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- FERNANDES, António Teixeira (1992), “Poder Local e Democracia”, Separata da *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, I Série, vol. 2., [Consult. a 27.05.2015]. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo6651.pdf>>.
- (2003), “Dinâmicas urbanas e poder político”, Separata da *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. 13, [Consult. a 27.05.2015]. Disponível em: <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo8401.pdf>>.
- FERREIRA, Claudino (2010), “Cultura e regeneração urbana: novas e velhas agendas da política cultural para as cidades”, *Tomo*, 16, pp. 29-56.
- FORTUNA, Carlos (2009), “Cidade e urbanidade”, in Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite, (orgs.), *Plural de Cidade: Novos léxicos urbanos*, Coimbra, Almedina, Série Cidades e Arquitetura, pp. 83-97.
- FRANCISCO, Daniel (2007a), “Por que é tão difícil associar território e ‘projecto’ em Portugal?”, *Travessias*, 6/7, pp. 259-277.
- (2007b), “Territórios chamados desejo: da largueza dos conceitos à contenção das experiências”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, pp. 165-199.
- GUERRA, Isabel Carvalho (2006), *Participação e acção colectiva. Interesses, conflitos e consensos*, Estoril, Principia Editora.
- HEALEY, Patsy (2008), “Civic Engagement, Spatial Planning and Democracy as Way of Life”, *Planning Theory and Practice*, 9 (3), pp. 379-382.
- HENRIQUES, José Manuel (2006), *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning with European Experimental Programmes*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, [Consult. a 23.05.2015]. Disponível em: <[https://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/273/1/Tese+de+Doutoramento\\_José+Manuel+Henriques.pdf](https://repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/273/1/Tese+de+Doutoramento_José+Manuel+Henriques.pdf)>.
- JALALI, Carlos; SILVA, Patrícia (2009), “A culpa morre sempre solteira? Accountability, qualidade da democracia e governação em Portugal”, in Manuel Villaverde Cabral, Marina Costa Lobo e Rui Feijó (orgs.), *Portugal uma democracia em construção*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 285-308.

- MARMOT, Michael (2010), “Do nascimento à morte o que mais conta é a classe social”, *Público online*, [Consult. a 04.03.2010]. Disponível em: <<http://www.publico.pt/Mundo/do-nascimento-a-morte-o-que-mais-conta-e-a-classe-social-1536315>>.
- MARTINS, Marcos (2000), “Uma ‘catarsis’ no conceito de cidadania: do cidadão cliente à cidadania como valor ético-político”, *Revista de Ética*, 2 (2), pp. 106-118.
- MOZZICAFREDDO, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.<sup>a</sup> ed., Oeiras, Celta Editora.
- PEIXOTO, Paulo (2009), “Requalificação urbana”, in Carlos Fortuna e Rogério Proença Leite, (orgs.), *Plural de Cidade: Novos léxicos urbanos*, Coimbra, Almedina, Série Cidades e Arquitetura, pp. 41-51.
- POLÈSE, Mario; STREN, Richard (orgs.) (2000), *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, Toronto, University of Toronto Press, [Consult. a 25.10.2011]. Disponível em:  
<[http://www.google.com/books?hl=pt-PT&lr=&id=KQOi063YxiAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=city+community+and+governance+in+canada&ots=87EqrjzUAH&sig=mQYdfYq9IPeoW9bPE1\\_iu5H5Tv4#v=onepage&q&f=false](http://www.google.com/books?hl=pt-PT&lr=&id=KQOi063YxiAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=city+community+and+governance+in+canada&ots=87EqrjzUAH&sig=mQYdfYq9IPeoW9bPE1_iu5H5Tv4#v=onepage&q&f=false)>.
- RUIVO, Fernando (1991), “Um Estado Labiríntico: A Propósito das Relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33, pp. 165-199.
- (2008), “As encruzilhadas do poder local II”, *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais*, 14, [Consult. a 01.11.2012]. Disponível em:  
<[http://www.opl.com.pt/uploads/publicacoes\\_opl/16/ficheiro/encruzilhadasIIFR.pdf](http://www.opl.com.pt/uploads/publicacoes_opl/16/ficheiro/encruzilhadasIIFR.pdf)>.
- SAINT-MARTIN, Denis (2005), “Path Dependence and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics”, *International Journal of Public Management*, 8 (2), pp. 4-22.
- SANTOS, Boaventura Sousa (2003), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*, Porto, Afrontamento.
- SEN, Amartya (2003), *O desenvolvimento como liberdade*, Lisboa, Gradiva.
- SILVA, Filipe, ABOIM, Sofia; SARAIVA, Tiago (2008), “Participação cívica e vida urbana em Portugal”, in M. V. Cabral, F. C. Silva e T. Saraiva (orgs.), *Cidade e cidadania*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 213-241.
- SMITH, Graham (2009), *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STOKER, Gerry (1995), “Regime Theory and Urban Politics”, in David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman (orgs.), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, pp. 54-71.

WILKINSON, Richard; PICKETT, Kate (2010), *O Espírito da Igualdade*, Lisboa, Editorial Presença.

**Isabel Ferreira.** Centro de Estudos Sociais/ Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Coimbra, Portugal). Endereço de correspondência: Colégio de S. Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3087, 3000-995, Coimbra, Portugal. *E-mail*: isabelferreira@ces.uc.pt.

Artigo recebido a 12 de agosto de 2015. Publicação aprovada a 15 de junho de 2015.

