



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

ISABEL FERREIRA

**OS DESAFIOS DA GOVERNAÇÃO LOCAL
CONTEMPORÂNEA**

**Março de 2013
Oficina nº 398**

Isabel Ferreira

Os desafios da governação local contemporânea

**Oficina do CES n.º 398
Março de 2013**

OFICINA DO CES

ISSN 2182-7966

Publicação seriada do

Centro de Estudos Sociais

Praça D. Dinis

Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:

Apartado 3087

3000-995 COIMBRA, Portugal

Isabel Ferreira*

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

Os desafios da governação local contemporânea

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. Deixando-se guiar pelo olhar de Amartya Sen sobre as liberdades individuais e os direitos democráticos, o artigo discute os modelos de governação contemporânea das cidades e procura problematizar as suas dimensões essenciais, nomeadamente as relações de poder, o reforço da participação social, cívica e política dos cidadãos, o desenvolvimento das cidades e a distribuição dos recursos.

Palavras-chave: governação, democracia, cidadãos, desenvolvimento urbano.

Introdução

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, o texto discute as possibilidades de maior transparência e imputação de responsabilidade às decisões públicas, ponderando as condições que podem permitir uma democracia mais participada e aberta à sociedade civil através de mecanismos deliberativos e participativos, maior prontidão na reação da classe dirigente aos problemas das pessoas, das suas necessidades e expectativas e maior justiça distributiva.

O ponto de partida para esta discussão é a ideia de que, para lá das condições materiais e imateriais que servem de recursos ao desenvolvimento urbano, uma cidade

* Licenciada em Geografia pela Universidade de Coimbra; mestre em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental pela Universidade Nova de Lisboa; doutoranda em Sociologia - Cidades e Culturas Urbanas no Centro de Estudos Sociais e na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Exerce funções de técnica superior numa Câmara Municipal onde tem desenvolvido e colaborado em vários projetos na área do planeamento e do ordenamento do território. Atualmente dedica-se ao projeto de doutoramento com o apoio de bolsas de estudo da Fundação Calouste Gulbenkian e do International Council for Canadian Studies.

justa requer uma governação que integre ativamente os cidadãos na condução dos seus destinos e da sua gestão. O reconhecimento da cidadania como um pressuposto das liberdades individuais e dos direitos democráticos é hoje relativamente consensual, 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 efetivamente conseguido integrar 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, quando se consideram as inúmeras referências às 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. Partindo de uma análise global sobre a forma como se estrutura atualmente a governação urbana, a discussão centra-se nas principais dimensões da governação, nomeadamente nas relações de poder, na cidadania, no desenvolvimento das cidades e na distribuição dos recursos.

Governação urbana

A governação distingue-se do ato de *governar*, que tem subjacente a posição de força associada ao poder de decidir e implementar decisões, bem como de comandar e mandar nas pessoas, diferenciando-se dos termos *governabilidade* e *governança*, que são termos mais qualificativos. Governabilidade refere-se ao conjunto de atributos e qualidades indispensáveis ao exercício de governar. Governança¹ abrange uma dimensão mais

¹ As expressões governança e governância têm sido utilizadas pelos cientistas sociais e políticos em Portugal para designar formas de governação que incorporam preocupações com a integração e o

ampla, referindo-se a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e aos arranjos institucionais que coordenam e regulam ações dentro do sistema económico, incluindo-se aí, para além dos partidos políticos e grupos de pressão, as redes sociais informais, hierarquias e associações (Gonçalves, 2005).

Isabel Guerra utiliza o conceito de governança para expressar as novas formas através das quais a sociedade é governada e que decorrem do reconhecimento da ineficácia das formas tradicionais de gerir a coisa pública, bem como da incapacidade pública de suportar os custos crescentes de bens e serviços públicos, dando lugar a formas que apelam à participação, cooperação e interação entre parceiros, por forma a responder à necessidade económica de rentabilidade dos recursos e à necessidade política de garantir a legitimidade das decisões. Ainda que assentes em diversos territórios e contextos socioeconómicos, os sistemas de governança comportam três dimensões fundamentais (Guerra, 2006): o alargamento do campo dos atores, das formas de organização e das arenas de decisão; o alargamento do campo das relações e problemáticas da gestão da coisa pública; a alteração do papel dos atores públicos e do nível institucional formal e o alargamento a novas formas de envolvimento informal.

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. O jogo de atores públicos, privados e associativos, com lógicas, interesses e poderes muito diversos, envolve e condiciona a atuação do Estado (Francisco, 2007a: 6).

A governação urbana traduz uma nova forma de governar e um novo posicionamento dos atores (Andersen e Kempen, 2001: 7):

A governança distingue-se das formas tradicionais de governação através da inclusão de atores, não só do setor público, mas também do setor privado e do voluntariado. Os atores são envolvidos através de parcerias e outras formas de redes que são mais ou menos autónomas em relação ao Estado. Os parceiros estão

envolvimento ativo dos vários setores da sociedade, públicos, privados e associativos. As várias utilizações destas expressões remetem para processos de governação complexos, com estruturas e práticas próprias e com prevalência de redes compostas por agentes públicos e privados. Utilizada para distinguir estas formas dos modelos mais clássicos de governação, a palavra governança bebe nos termos *gouvernance*, do francês antigo, e *governance*, do inglês, termos que estão relacionados, nessas línguas, com novas formas de governação que incluem a participação pública (Guerra, 2006).

dispostos a envolver-se porque pensam que irão maximizar os seus benefícios, tanto individual como coletivamente.

A governação local é, por inerência, o contexto mais favorável para o desenvolvimento de modelos democráticos mais participados. As pequenas e médias cidades, onde vive a maior parte da população urbana, apresentam particularidades e problemas específicos, aos quais os modelos teóricos dominantes, construídos fundamentalmente por referência às grandes cidades, não são capazes de dar respostas suficientemente cabais. Contudo, a investigação que vem sendo realizada internacionalmente neste domínio mostra que as pequenas e médias cidades apresentam especificidades, especializações e identidades culturais que podem constituir-se como oportunidades de desenvolvimento (Lorentzen e Heur, 2011). Sugere também que elas são importantes nós das redes entre espaços de diferentes escalas, mediando entre o rural e o urbano e entre o global e o local (Bell e Jayne, 2006). O nível local tem sido 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. 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 assim um quadro interrogativo em torno dos contextos de proximidade, que justifica um questionamento sobre se estes favorecem ou não maior transparência e imputação de responsabilidade, 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 remonta pelo menos à época medieval, mas foi apenas com a revolução de abril e consequente instauração do regime democrático que, no âmbito da Constituição da República Portuguesa de 1976, as autarquias locais passaram a ser dotadas de órgãos eleitos. Até aí, e desde a reforma do Código Administrativo (1936-1940) elaborado por Marcelo Caetano, que insistiu na centralização, esvaziando de poder as estruturas municipais, os presidentes de Câmara e regedores de freguesias eram nomeados pelo poder central (Bilhim, 2004).

Com a revolução de abril, a ideia de que a democracia nacional implicava também uma democracia local levou à convicção de que era no nível local que havia mais possibilidades de aprofundar a democracia, dada a proximidade que seria possível estabelecer entre os órgãos de administração e as populações. Assim, em 1976 materializou-se o princípio democrático dos eleitores poderem escolher os seus eleitos locais. Atualmente, a legitimidade das decisões das autarquias locais decorre da eleição dos respetivos órgãos, sendo a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia órgãos executivos e a Assembleia Municipal e a Assembleia de Freguesia órgãos deliberativos.

Contudo, se, por um lado, esta descentralização permitiu que os governos locais passassem a governar e gerir livremente ou sem a intervenção direta do Estado central, as práticas locais não revelam evoluções democráticas significativas ao nível do modelo de governação. O modelo representativo domina todos os níveis da espiral do poder local, assente numa cultura de decisões à porta fechada em cada nível da hierarquia. A agenda política dos executivos ocupa o cume da espiral, sendo as decisões tomadas junto do topo da hierarquia partidária, onde se encontram potenciais beneficiários das políticas públicas. 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. Esta dinâmica 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 na democracia representativa, que não cumpre critérios de transparência e *accountability*,² para um nível de governação que integre a participação ativa e a deliberação dos cidadãos.

A comunicação entre cidadãos, eleitos e corpos técnicos das câmaras municipais é predominantemente concretizada através, por um lado, dos meios de comunicação

²“Conjunto de mecanismos usados para assegurar e avaliar a responsabilidade e prestação de contas” (Jalali e Silva, 2009: 285).

social local que acompanham os momentos e eventos públicos dos executivos e, por outro lado, pelas necessárias interações em processos administrativos, de licenciamento e fiscalização ou solicitações de apoio financeiro.

No caso da comunicação social, a massa crítica existente na maior parte das cidades não permite mais do que explorar diferendos políticos que animam as dinâmicas partidárias locais. Particularmente nas cidades que não têm instituições de ensino superior, cujos quadros de investigação podem apoiar a leitura dos discursos e ações políticas, oferecendo-lhes visibilidade crítica, a comunicação social local não tem sido capaz de construir uma matriz consistente de informação que permita dar a conhecer intenções, ações e efeitos das políticas urbanas.

No caso dos processos administrativos, de licenciamento, fiscalização ou solicitação de apoios financeiros, os cidadãos-requerentes precisam de resolver questões que lhes dizem individualmente respeito, a si ou à associação ou instituição que representam. Esta esfera de funções que se suportam no cumprimento mais ou menos rigoroso de legislação nacional e em decisões de financiamento mais ou menos mais discricionárias é do conhecimento público através das reuniões públicas, Assembleias Municipais, editais ou publicações em Diário da República. Ora, as reuniões de Câmara são espaços onde a ordem de trabalhos proposta pelos executivos é comunicada aos vereadores da oposição num prazo que não permite, na maior parte dos casos, a análise refletida sobre os assuntos e num formato de proposta praticamente fechada, que não deixa ler os fundamentos e desenvolvimentos dos processos. O mesmo ocorre nas Assembleias Municipais que reúnem trimestralmente para aprovar decisões já aprovadas em Câmara Municipal, nas mesmas condições de dificuldade de análise crítica e estado avançado de compromissos. Acresce ainda a prática dominante de condicionamento ou negociação dos votos dos representantes das Juntas de Freguesia, cujos orçamentos dependem grandemente da Câmara Municipal, pelo partido no poder. Nestas condições, em que o acompanhamento das políticas e das decisões estratégicas e de gestão é uma tarefa intrincada para os próprios atores políticos, adivinham-se grandes dificuldades para interpretar e descortinar as dinâmicas e intenções destas sessões pelos cidadãos.

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 dos casos, os executivos municipais apenas fornecem informações numa fase adiantada dos processos, muitas

das vezes com elevados níveis de compromissos que as deliberações apenas vão formalizar.

Assim, a transparência e as chaves de interpretação das políticas urbanas dependem 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 sociedade civil, existe uma cultura organizacional hierárquica que não promove, em cada um daqueles elementos, individualmente, institucionalmente ou em parcerias, uma governação centrada nas liberdades e nos direitos individuais de participação. De facto, a estrutura representativa do modelo de governação local cerceia as possibilidades de controlo social e de participação cívica nas políticas públicas e compromete o acompanhamento real das decisões políticas pela comunidade de cidadãos.

No entanto, existem políticas e projetos anunciados de governança e cidadania, sendo possível encontrar inúmeras referências às intenções políticas de promover formas de proporcionar um envolvimento mais ativo dos cidadãos nas tomadas de decisão. Contudo, salvo algumas exceções que procuram ativamente incluir os cidadãos na discussão das problemáticas e nas tomadas de decisão, a democratização do poder local está, ainda hoje, confinada essencialmente ao processo eleitoral.

As decisões políticas que determinam os investimentos públicos nas áreas de competências dos municípios, como o desenvolvimento socioeconómico, o ordenamento do território, o abastecimento público, o saneamento básico, a saúde, a educação, a cultura, o ambiente ou o desporto, 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, 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 da sociedade civil. 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. Noutros países europeus dotados de sistemas de gestão territorial mais consolidados, estas estruturas tendem a assumir a forma de conselhos municipais constituídos por representantes da sociedade civil.

No contexto da governação local, a integração da sociedade civil requer mecanismos políticos democratizados, baseados numa descentralização administrativa e na participação ativa dos cidadãos na gestão municipal. Os governos municipais precisam de chegar a um acordo em relação ao seu próprio poder e 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). Em Portugal, este desafio é fragilizado por uma maturidade democrática local ainda pouco fortalecida e é ainda enorme a dificuldade de, uma vez no poder, partilhar a tomada de decisão.

Da reformulação dos modelos políticos e de governação decorrem uma série de questões em torno das relações de poder na cidade (Galbraith, 1983; Stoker, 1995; Harvey, 2002), da crise contemporânea de autoridade (Renaut, 2004), do aprofundamento das desigualdades e da ingovernabilidade política (Fortuna, 2009), da manipulação e difusão da informação pelos meios de comunicação (Borja e Castells, 1997), do potencial de emancipação social através da cidadania (Turner, 1993; Bellah *et al.*, 1985), do acesso de diferentes grupos à tomada de decisão (Polèse e Stren, 2000) e da forma como estes conceitos se materializam na governação da cidade e na vida dos cidadãos. Procura-se desenvolver de seguida a discussão em torno das problemáticas que estas questões suscitam para a governança urbana.

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 a fragmentação e falta de consensos (Stoker, 1995).

O mais recente movimento da dinâmica do poder caracteriza-se pela ascensão da organização como fonte de poder e o abrandamento dos papéis da personalidade e da propriedade. A influência da organização “sente-se na economia, na política e no caso

especial e sombrio do poder militar; manifesta-se numa centena de formas de ação dos cidadãos e (como lhes chamam) nos grupos de interesse específicos para obter a submissão de terceiros, tanto diretamente como através do Estado” (Galbraith, 1983: 168). São ainda manifestações da “era da organização” (*ibidem*: 167) a empresa controlada pela administração, o sindicato, o Estado burocrático moderno, grupos de agricultores e produtores trabalhando em estreita aliança com os governos, associações comerciais e grupos de pressão, revelando o enorme aumento de confiança no condicionamento social como instrumento de coação do poder. A propriedade é também uma importante fonte de poder, não através da submissão mas do condicionamento especial através dos meios de comunicação que pode pagar, como a publicidade e a comunicação audiovisual e escrita. Os meios de comunicação “combinam, na organização e no condicionamento social, as grandes fontes modernas e os grandes instrumentos de poder”, correspondendo à “verdadeira expressão moderna do poder” (*ibidem*: 221).

Stoker (1995) propõe um entendimento do poder expresso através da produção social, refletindo sobre como, no meio da diversidade e complexidade, pode emergir, nos sistemas políticos urbanos, a capacidade para governar. Neste contexto, a forma paradigmática de poder é a que permite que certos interesses bloqueiem a capacidade para atingir propósitos ou objetivos comuns. Por oposição, o poder da produção social é a capacidade para prover liderança e um modo de operar que permita a realização de tarefas significantes, envolvendo atores e instituições que ganham e fundem a capacidade para agir através da mistura de recursos, habilidades e fins numa aliança de longo termo.

A reflexão sobre as relações de poder conduz ao questionamento sobre as práticas contemporâneas de autoridade e a forma como se conciliam com as aspirações da democracia, nomeadamente de liberdade e igualdade.

Na cultura contemporânea, o outro, qualquer outro, é identificado como um “semelhante”, pondo em causa as hierarquias antigas, na sua maioria fundamentadas em diferentes pressupostos naturais e irredutíveis, como a tradição ou o carisma, que se tornariam obsoletas à luz dos valores atuais (Renaut, 2004). Faz parte da lógica da modernidade democrática renovar todas as relações de autoridade, num equilíbrio, difícil de conseguir, entre as teorias progressistas que procuram reconceber a autoridade e que embatem em alguns dilemas, como: “ninguém sabe verdadeiramente o que poderia ser uma autoridade concebida e praticada de outra forma que não hierárquica”;

“nenhum poder pode verdadeiramente exercer-se, doravante, sem ter a preocupação de obter, de uma maneira ou de outra, a adesão daqueles sobre quem se exerce” (Renaut, 2004: 11, 15) e ainda o conflito entre poder e autoridade, considerando que, “na verdade, o exercício bruto do poder ou o uso da força denunciam um colapso da autoridade” (Morgado, 2010: 13).

No caso de Portugal, Daniel Francisco, inspirado na linha de pensamento de Vasco Pulido Valente, refere que o país não evoluiu, na sua forma de ser, para além do século XVIII, podendo-se ler nos romances de Camilo Castelo Branco e Eça de Queirós os traços atuais do povo português. É possível conceber a possibilidade de que a autoridade permaneça na prática, no nosso país, ainda muito cristalizada nas suas formas de tradição e carisma (Francisco, 2007b). Este aspeto pode corroborar a hipótese de a sociedade portuguesa, que conquistou o atual regime democrático sem uma mobilização generalizada dos seus cidadãos, ter um sentir democrático ainda pouco amadurecido. Esta possibilidade pode apoiar a compreensão da dificuldade de abertura das instituições e a débil adesão dos cidadãos a uma democracia mais participada.

A estrutura representativa da democracia, assente na eleição com base em listas partidárias fechadas (cuja constituição é frequentemente envolta em polémicas de pagamento de quotas e de manipulação de estratos vulneráveis da população), promove mandatos incondicionados e cerceia, durante a sua vigência, a possibilidade de controlo dos eleitos. Apenas a pressão da opinião pública pode influenciar as decisões políticas, ainda que a opinião pública tenda a ser cada vez influenciada e manipulada pela opinião publicada que, por sua vez, é controlada pelos detentores dos órgãos de informação. Apesar do papel dos meios de comunicação social ser absolutamente fundamental para expor problemas que de outra forma não teriam lugar na agenda social portuguesa (Maia, 2010), no caso particular das pequenas e médias cidades esse papel fica muitas vezes comprometido pelas relações de proximidade com o poder político-partidário, de quem são muitas vezes extensões.

O quadro político em que se desenvolve a ideia de governança 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, prevalece uma forte tradição de dependência do centro, perpetuada em políticas como o Programa POLIS (Baptista, 2008). Esta centralização, reveladora de um défice acentuado de modernização política, foi mesmo reforçada depois de 1974, apesar da celebrada autonomia local desde as primeiras eleições

autárquicas em 1976 (Bilhim, 2004). 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 projectos 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, conseqüentemente, a sua perpetuação, o modelo de governança é de difícil implementação e a participação e democratização dos processos políticos são fortemente penalizados.

O poder local, tão próximo das populações, exerce-se ainda de forma muito pouco transparente e permeável à vontade dos cidadãos, sendo difícil descortinar os interesses que representam. A desconfiança domina a relação dos cidadãos com os seus representantes e nunca a problemática da corrupção suscitou tanto interesse, ocupando um lugar central no discurso sobre a sociedade portuguesa. 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.

Governação 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. 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 *et al*, 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 lado, 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 *et al.*, 2008). Estes aspetos favorecem um crescente desligamento entre cidadãos e responsáveis pelas tomadas de decisão e refletem-se no atual modelo de governação:

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. (Santos, 2003: 27)

Em Portugal, o “efeito cidades” sobre a participação cívica é significativo, ou seja, o impacto da dimensão dos aglomerados urbanos sobre as práticas de cidadania, que se traduz nas práticas de mobilização cívica, de associativismo e na participação em partidos políticos e sindicatos, bem como em organizações voluntárias de solidariedade, que 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 *et al.*, 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 *et al.*, 2008).

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”³ como um sistema de dispositivos e de modos de ação associados às instituições representativas 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 necessário uma relação mais direta

³ Metápole (Ascher, 2010: 105): “vastos territórios à escala dos quais se organiza a vida urbana, doméstica e económica, formando um espaço urbanizado extenso, descontínuo, heterogéneo, polinuclear, que integra num mesmo conjunto cidade densa e neo-rural, pequena cidade, vila e subúrbio.”

com os cidadãos e novas formas democráticas de representação. Estas são um dos elementos-chave do futuro das cidades e, num contexto mais alargado, das sociedades ocidentais. O debate democrático sobre a metápole é, portanto, fundamental para desenvolver uma solidariedade reflexiva, que faça com que os cidadãos “adquiram consciência de que as suas sortes estão ligadas” (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) e são crescentes as evidências de desilusão pública com as instituições democráticas, de declínio de confiança nos políticos (Saint-Martin, 2006) e de um desligamento entre cidadãos e responsáveis pelas tomadas de decisão (Smith, 2009; Cabral *et al.*, 2008).

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, 2006; Ascher, 2010; Santos, 2003; Guerra, 2006; Booher, 2008; Healey, 2008; Borja, 2003; Smith, 2009).

Não existe, provavelmente, nenhum documento de estratégia municipal que, desde meados da década passada, não inclua como eixo estratégico a governança, enquanto corrente da governação que valoriza objetivos de gestão urbana em rede aberta à sociedade civil. E existem efetivamente vários projetos planeados e implementados em rede com instituições da sociedade civil. É o caso das Redes Sociais apoiadas em Comissões Locais Inter-Freguesias que proliferam um pouco por todo o país, que integram e que têm resultados muito interessantes do ponto de vista da intervenção social.

Contudo, 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 usadas 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, na medida em que criam mais facilmente comunidades restritas do que cidadãos individuais ativos. 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 lado, 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” (*ibidem*: 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 coletividade, 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.

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 (como a evasão fiscal ou a fraude empresarial), 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.

As questões do desenvolvimento, que afetam as liberdades e a satisfação das necessidades individuais, estão, antes de mais, dependentes das políticas nacionais e europeias. Contudo, 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.

À crise europeia que não se deixa ler e traduzir pela maioria dos europeus, junta-se a crise nacional de recessão económica e social que também não se deixa descortinar, tal é a diversidade de causas e soluções contraditórias. Neste contexto, a governação urbana agudiza a crise a nível local, na medida em que a materialização das competências dos aparelhos de governação locais está fortemente comprometida por elevados níveis de endividamento, que se vão revelando aos poucos e por força do recuo do financiamento nacional e internacional.

Pese embora a premência dos objetivos de sustentabilidade em que assentam os planos municipais de ordenamento do território, é visível o caos do edificado nas cidades e o abandono nos campos. Todo o incremento do valor do solo causado pela atuação dos governos locais, através de instrumentos de gestão territorial que determinam o seu uso, reverte a favor dos particulares. Com a privatização dos loteamentos urbanos e a liberalização do mercado de solos urbanizáveis promoveu-se a

instituição de oligopólios fundiários. A perversidade da gestão do solo, com todas as implicações ambientais inerentes aos usos deste recurso, tem o seu expoente máximo no sistema de planeamento territorial, que detém a prerrogativa de decidir quais os terrenos que irão absorver, por via do preço, a disponibilidade de crédito hipotecário e, consequentemente, quem vai fruir das rendas futuras que as hipotecas representam, estrutura em que assentam as bolhas imobiliárias.

A alteração do plano diretor municipal (instrumento de gestão territorial obrigatório em todos os municípios portugueses) é uma das principais motivações dos atos corruptos, sendo registados em 50 dos 345 casos analisados pelo Ministério Público entre 2004 e 2008 e estando normalmente associados ao nepotismo, favoritismo, clientelismo e conflito de interesses (Lima, 2011). Entre os Ministérios e serviços públicos com maior número de arguidos, a Administração Local é o principal foco de corrupção participada naquele período, sabendo-se também que grande parte das práticas de corrupção ocorridas não chega ao conhecimento das instâncias judiciais de controlo (Maia, 2010).

Assim, os governos locais transformaram-se em meios permeados por interesses individuais e setoriais, desvirtuando o potencial da governação urbana e pondo em causa a confiança dos cidadãos nos seus governantes. Modelos de governação mais participados são fundamentais neste contexto, 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).

Mas a participação dos cidadãos é também fundamental para apoiar escolhas políticas e de gestão mais ajustadas às necessidades humanas de cada cidade e às necessidades de contrariar a desigualdade.

As desigualdades na saúde, que revelam que a saúde piora sempre que se desce um degrau na escala social, já foram consistentemente demonstradas em muitos países. Portugal é um país com desigualdades acentuadas, como demonstra o seu posicionamento nos gráficos de desigualdade de Richard Wilkinson. A desigualdade revela o contraste entre o sucesso material e o insucesso social e, quer a sociedade arruinada, quer a economia arruinada pela crise financeira iniciada em 2008, resultaram do seu crescimento (Wilkinson, 2010). Os estudos sobre desigualdade 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. Esta desigualdade materializa-se especialmente 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).

Existe hoje um conjunto de factos que tornam publicamente demonstráveis as intuições pessoais de muitos sobre os danos infligidos pela desigualdade (Wilkinson, 2010), inspirando crescentes movimentos da sociedade civil não organizada. Também a governação urbana precisa de redirecionar o seu foco, quase sempre muito centrado na competitividade e no sucesso económico da cidade, colocando no centro dos fatores críticos que orientam a tomada de decisão 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, 2010). O autor refere ainda que muitas políticas com intenções sociais, donde emergem mensagens para fazer exercício, praticar sexo seguro ou proporcionar tempo de qualidade aos filhos, baseiam-se na crença de que é preciso ensinar os pobres a serem mais sensatos, quando na verdade esses problemas têm raízes comuns na desigualdade.

A par das políticas económicas e sociais, também as políticas urbanas constituem um meio específico que pode gerar desigualdade.

É o caso do movimento crescente de valorização do potencial económico e social do setor cultural, que conduz a apostas na cultura como forma de estimular processos de regeneração socioeconómica e urbanística, de promover imagens apelativas das cidades e de atrair investimentos, profissionais, consumidores e turistas. 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).

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 necessária 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).

Conclusão

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; Divay *et al.*, 2002; 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

- Andersen, Hans Thor; Kempen, Ronald Van (2001), *Governing European Cities. Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*. 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 M. V. Cabral, F. C. Silva e T. Saraiva (orgs.), *Cidade e cidadania*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 131-175.
- Bell, Daniel; Jayne, Mark (2006), “Conceptualizing Small Cities”, in Daniel Bell; Mark Jayne (orgs.), *Small Cities: Urban Experience Beyond the Metropolis*. New York: Routledge, 1-18.
- Bellah, Robert N.; Madsen, Richard; Sullivan, William M.; Swidler, Ann; Tipton, Steven M. (1985), *Habits of The Heart. Individualism and Commitment In American Life*. London: University of California Press.
- Bilhim, João (2004), *A governação nas autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Booher, David (2008), “Civic Engagement and the Quality of Urban Places”, *Planning Theory and Practice*, 9(3), 383-394.
- Borja, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

- Borja, Jordi (2010) *La ciudad entre la desposesión y la reconquista*. Universitat Oberta de Cataunya.
- 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.
- Divay, Gerard; Wolfe, Jeanne com a colaboração de Polèse, Mario (2002), “Metropolitan Governance Background Study: What Do we Need to Know? A Rapid Foray into Operational Concerns”. Institut National de la Recherche Scientifique, Montréal. Consultado a 12.11.2011, em <http://www.inrs.ca/english/mario-polese?f=publications>.
- Ferreira, Claudino (2010), “Cultura e regeneração urbana: novas e velhas agendas da política cultural para as cidades”, *Tomo*, 16, 29-56.
- Fortuna, Carlos (2009), “Cidade e cultura urbana”, in Carlos Fortuna; Rogério Proença Leite (orgs.), *Plural de cidade: novos léxicos urbanos*. Coimbra: CES/Almedina.
- Francisco, Daniel (2007a), “Por que é tão difícil associar território e ‘projecto’ em Portugal?”, *Travessias*, 6/7, 259-277.
- Francisco, Daniel (2007b), “Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, 165-199.
- Galbraith, John Kenneth (1983), *A anatomia do poder*. Lisboa: Edições 70.
- Gonçalves, Alcindo (2005), “O conceito de governança”. Conpendi. Consultado a 03.12.2012, em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>.
- Guerra, Isabel Carvalho (2006), *Participação e acção colectiva. Interesses, conflitos e consensos*. Estoril: Principia Editora.
- Harvey, David (2002), “From Managerialism to Entrepreneurship: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism”, in Gary Bridge; Sophie Watson (orgs.), *The Blackwell City Reader*. Oxford: Blackwell, 456-463.
- Healey, Patsy (2008), “Civic Engagement, Spatial Planning and Democracy as Way of Life”, *Planning Theory and Practice*, 9(3), 379-382.
- Jalali, Carlos; Silva, Patrícia (2009), “A culpa morre sempre solteira? Accountability, qualidade da democracia e governação em Portugal”, in M. V. Cabral; F. M.

- Lobo; R. Feijó (orgs.), *Portugal uma democracia em construção*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 285-308.
- Lima, Inês (2011), “A Corrupção Participada na Administração Local em Portugal (2004-2008)”. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Lorentzen, Anne; Heuer, Bas van (2011), *Introduction: Cultural Political Economy of Small Cities*. Routledge. In press.
- Maia, António (2010), “Corrupção: realidade e percepções – o papel da imprensa”. Tese de mestrado apresentada ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.
- Marmot, Michael (2010, 4 de março), “Do nascimento à morte o que mais conta é a classe social”, *Público online*. Consultado a 04.03.2010, 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), 106-118.
- Morgado, Miguel (2010), *Autoridade*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Polèse, Mario; Stren, Richard (orgs.) (2000), “The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change”. Toronto: University of Toronto Press. Consultado a 25.10.2011, 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=mQYdfYq9lPeoW9bPE1_iu5H5Tv4#v=onepage&q&f=false.
- Renaut, Alain (2004), *O fim da autoridade*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Saint-Martin, Denis (2006), “Path Dependence and Self-reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics: Toward a Framework for Comparative Analysis”, in Denis Saint Martin; Fred Thompson (orgs.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective. Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 14*, 5-27. UK: Emerald Group Publishing Limited. Consultado a 23.11.2011, em http://books.google.com/books?id=u7XG9H2lOWwC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

- Santos, Boaventura Sousa (2003), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Coleção “Reinventar a emancipação social: para novos manifestos”. 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, 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, 54-71.
- Turner, Bryan (1993), *Citizenship and Social Theory*. London: Sage Publications.
- Wilkinson, Richard e Pickett, Kate (2010), *O Espírito da Igualdade*. Coleção Sociedade Global. Lisboa: Editorial Presença.