



O PROGRAMA POLIS NO PROCESSO DE GOVERNAÇÃO URBANA Estudo de caso: Portugal

Luís Mamede

Departamento Municipal de Espaços Verdes
Município do Porto
mamede.luis@gmail.com

António F. Tavares

Professor Auxiliar
Núcleo de Estudos de Administração e Políticas Públicas (NEAPP)
Escola de Economia e Gestão
Universidade do Minho - Campus de Gualtar
4710-057 BRAGA
atavares@eeg.uminho.pt

RESUMO

Os governos locais são frequentemente confrontados com limitações de meios na resolução dos problemas de sustentabilidade territorial. Para superar as deficiências, os decisores europeus estão a promover parcerias intergovernamentais de incidência local. A escolha do instrumento e o contexto institucional nas parcerias, definem as possibilidades de intervenção e afecta o grau de sucesso na promoção da qualidade do ambiente urbano. Em Portugal, as parcerias nas esferas de governo foram promovidas em dois formatos diferentes. O primeiro é baseado na constituição de organizações de âmbito e finalidades limitadas, tendo a abordagem *'top-down'* de intervenção pública para as cidades participantes sido seleccionada pelo governo nacional e com financiamento comunitário. A segunda abordagem *'bottom-up'*, de iniciativa dos municípios e com participação nacional. Através de uma amostra de oito cidades nacionais Polis, testamos as hipóteses: o instrumento Programa e a primeira abordagem foram os formatos mais eficazes na obtenção dos objectivos da sustentabilidade.

1 INTRODUÇÃO

A discussão das autoridades locais como a esfera de implementação de programas de sustentabilidade tem estado na ordem de trabalhos de pesquisa académica. O processo e a escala de implementação da Agenda 21 Local assumiram o protagonismo central após a Cimeira da Terra no Rio em 1992.

Os académicos e profissionais sublinham a tensão entre a natureza global dos problemas ambientais e a necessidade de acção a nível local (Gibbs, Longhurst e Braithwaite, 1996; Sovacool e Brown 2009). Parte desse movimento incorpora um novo modelo de governação urbana sustentável, uma melhoria dos modelos "tradicionais" de promoção do crescimento económico, bem-estar ou os objectivos de política de gestão, os valores culturais e práticas (Pierre, 1999).

Apesar deste reconhecimento, a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável a nível local continua a ser atormentado por limitações financeiras, dificuldades técnicas e problemas de acção colectiva.

A evidência empírica sugere que as iniciativas locais de desenvolvimento sustentável são muitas vezes fragmentadas e não atraem a colaboração entre os diferentes níveis de governo, as empresas privadas, e os actores não-governamentais (Gibbs et al., 1996; Gibbs e Jonas, 2000).

Para superar estas deficiências, os governos europeus estão a promover parcerias intergovernamentais entre os diferentes níveis de governos para o desenvolvimento de programas públicos de incidência local, em que as cidades, pelo papel e estrangulamentos, evidenciam o referencial das metas de sustentabilidade.

Em Portugal, as parcerias entre o governo e os municípios estão orientadas para os objectivos de requalificação urbana e valorização ambiental. Este duplo objectivo tem sido realizado através de dois modelos de parceria. A primeira é uma abordagem do tipo *'top-down'*, em que o governo nacional é o responsável pela selecção das cidades e pela criação das Sociedades Polis, com repartição de investimentos (60 por cento por via de financiamentos comunitários e os restantes pelos municípios). A segunda abordagem é do tipo *'bottom-up'*, onde os municípios puderam aceder até 75% do investimento elegível em sede de PIDDAC e pela formalização de Contrato-programa.

Esta pesquisa aborda a eficácia do instrumento Programa e mede a influência do desenho institucional no desempenho do Programa Polis. O esforço é dirigido e distintas, embora as questões estejam interrelacionadas. Em primeiro lugar, e a partir da convicção inicial, **qual o instrumento mais adequado ao processo de governação urbana?** Em segundo lugar, determinar as eventuais **diferenças no desempenho** (efeitos/resultados) **de sustentabilidade de programas com formatos organizativos diferentes?**

Primeiramente é enfatizada a revisão da literatura sobre os efeitos do desenho institucional, do desempenho dos programas ambientais e resultados. De seguida, apresentamos um conjunto de hipóteses sobre os possíveis efeitos das regras do Programa e estruturas sobre o desempenho. No segundo momento, descrevemos a génese e alcance do Programa Polis, mais especificamente o design das escolhas, os objectivos e âmbito de aplicação, e das regras de governação das estruturas organizativas. Seguidamente, é descrito o nosso projecto e método de investigação. Posteriormente, é apresentado e discutido os resultados encontrados. No final, apresentamos as conclusões e as indicações para pesquisas futuras.

1.1 Design e Desempenho Institucional na Valorização Ambiental

A definição de políticas de desenvolvimento sustentável é reclamada pelos governos centrais. Por questões de integração, unidade e salvaguarda de recursos é no domínio da governação nacional que o desenho das acções e o modelo de operacionalização das mesmas são estabilizados. Na esfera local, e de acordo com especificidades e objectivos, as propostas materializam-se e produzem resultados.

No estudo do desempenho do Programa, a concepção e as regras de aplicação são importantes, porque moldam as acções individuais e as preferências, oferecem incentivos e sanções, limitam as escolhas, e afectam o comportamento dos agentes por preferências.

Os municípios interessados na promoção do desenvolvimento sustentável estão dependentes de todos os tipos de acordos de rede para a mobilização de recursos humanos, financeiros e apoio técnico. As empresas privadas, sem fins lucrativos e agências de outros

níveis de governo, assumem-se como potenciais interessados nas políticas de desenvolvimento local sustentável.

A integração vertical da política exige parcerias intergovernamentais para melhorar as condições humanas, financeiras e técnicas no processo de promoção de cidades sustentáveis. A integração horizontal da política requer um suporte organizacional que supera as estruturas verticais, a excessiva especialização e desarticulada decisão por sectores ao nível local (Geerlings e Stead, 2003).

O estudo dos mandatos intergovernamentais e desempenho mereceu grande atenção na literatura na década de 1990. A pesquisa empírica centrou-se nas diferenças de desempenho entre os mandatos de cooperação e coerciva (May e Handmer, 1992; May e Burby, 1996) e o projecto de mandatos do Estado para melhorar a execução de programas locais e de desempenho (Burby e Paterson, 1993; May, 1993, 1995), e a qualidade do plano local e global (Berke e French, 1994).

A investigação explorou os efeitos políticos e de gestão na execução do Programa e o desempenho (May e Winter, 2007). Este trabalho sugere que a natureza e a consistência dos sinais dos eleitos em todos os níveis afecta a forma como os eleitos prosseguem os objectivos da política nacional (Langbein, 2000).

O trabalho sobre supervisão gerencial sublinha os factores, a delegação de trabalhadores da linha da frente, e a comunicação adequada das metas como principais influências sobre o desempenho do programa de condução (Brehm e Gates, 1997; Riccucci, 2005). No entanto, este trabalho perde o papel importante da concepção e implementação de regras que afectam o desempenho do mesmo. Aqui propomos uma hipótese geral: **as normas de concepção e implementação de políticas produzem os efeitos e os resultados dos programas locais da política ambiental.**

Estas regras incluem a preparação técnica da força de trabalho, as fontes de financiamento e a estrutura do Programa. Eles afectam a política que é praticada por regras design, conferem vantagens a determinados indivíduos ou grupos, criam incentivos para acções preferenciais, e agem como instrumentos de coerção e de redistribuição. As regras de design não são neutras, induzindo os resultados específicos e validando ou refutando as políticas.

1.2 Programa de Sustentabilidade Ambiental e Design Urbano

Alterou-se o modelo económico, alteraram-se as estruturas sociais, alterou-se o mercado de trabalho e alterou-se o contexto económico internacional (Reis, 1995: 10). O quadro de exigência nos processos de implementação de políticas de incidência urbana e as respostas aos problemas, objectivados como específicos e de solução sectorial, passam a conformar práticas de governação compósitas. Os vectores de actuação defendidos já não se compadecem com lógicas estandardizadas, nem com a aplicação de instrumentos pouco flexíveis e menosprezo dos regimes de incerteza.

Os pressupostos de governação e aplicação de instrumentos de planeamento e gestão do território, em contextos duradouros, evidenciam dificuldades de resposta quando os desafios são enormes, a incerteza é crescente e as soluções não são evidentes.

Os programas permitem trabalhar os resultados e medir a extensão das externalidades por via da implementação das estratégias, objectivos, tácticas e medidas inscritas no instrumento de governação. Ao admitir-se que a sustentabilidade tem de recorrer a instrumentos mais integradores, eficazes na acção e minimizadores dos custos ambientais, admite-se como primeira hipótese: **O instrumento Programa é a figura mais ajustada para integrar domínios na gestão estratégica do território**

A sustentabilidade urbana é fortemente associada à qualidade de vida, tais como oportunidades de emprego, espaço de habitação a preços acessíveis, abertos, e uma ampla gama de serviços municipais (Banister, 2002).

A prossecução dos objectivos sustentáveis exige a integração das políticas em diversas dimensões e são fundamentalmente diferentes de outros objectivos programáticos. Primeiro, a busca da sustentabilidade envolve a integração de políticas horizontais, que raramente é promovida, sendo ainda atingida as estruturas de governo funcional (Geerlings e Stead, 2003; Atkinson 2002). Em segundo lugar, a sustentabilidade exige o entrelaçamento de três conjuntos de valores sociais que estejam em conflito com frequência: economia, protecção ambiental e defesa do património (Berke e Conroy, 2000; Campbell, 1996; Saha, 2009). Terceiro, ao visar o desenvolvimento sustentável, portanto de longo prazo, a avaliação dos programas de governo deve abordar a questão fundamental dos resultados de desempenho, ao invés de simplesmente olhar para o uso da retórica simbólica ou adopção de planos e programas de sustentabilidade (Berke e Conroy, 2000; Saha, 2009).

Os investimentos tendem a acolher-se em áreas onde se espera maior e mais rápido retorno. Mais que as características do país de acolhimento, interessam cada vez mais as unidades territoriais e o seu capital territorial específico: dimensão, capacidade produtiva, tradições, recursos naturais, qualidade de vida, economias de aglomeração potencialmente oferecidas pelas suas cidades (Mafra e Silva, 2004). Sendo tão complexa na natureza, os programas de sustentabilidade local tendem a ser avaliados com base na implementação e sistemático desprezo pela produção de indicadores de medição e monitorização dos resultados.

As características originais dos programas de sustentabilidade e políticas sugerem que as regras do design dos sistemas de distribuição, incluindo as estruturas de incentivo, as características organizacionais e de gestão, desempenham uma influência decisiva na obtenção de resultados eficazes. A sustentabilidade é um conceito de tão amplo alcance que requer o desenvolvimento de uma cultura organizacional específica.

As estruturas tradicionais de poder local organizado de acordo com as linhas funcionais são inadequados para proporcionar resultados efectivos em programas de sustentabilidade, porque os serviços tendem a lidar com os objectivos de uma forma sectorial (Olsson, 2009).

Em estruturas de programas baseados em características específicas do contrato, as realizações físicas são mais facilmente alcançadas, mas menos eficazes na promoção da sustentabilidade. Em contraste, as estruturas de finalidade única criada com objectivos de sustentabilidade são mais propensos a desenvolver a cultura organizacional adequada, em que os objectivos podem melhorar a utilidade do Programa e garantir os resultados.

Uma vez que estas organizações não estão divididas por interesses funcionais, as estruturas de programas, baseados em organizações de finalidade especial também serão menos comprometida com os requisitos processuais e regulamentares, mas mais bem sucedidos em alcançar resultados de sustentabilidade (Walti, 2001). A segunda hipótese resume estes argumentos: **A autonomização e especialização das estruturas organizacionais são mais adequadas para desenvolver e garantir metas sustentáveis.**

Os modelos de sustentabilidade enfatizam a essência deste conceito multidisciplinar. O modelo de Campbell defende que o planeamento deve equilibrar os interesses fundamentais concorrenciais que surgem a partir de qualquer tentativa de simultaneamente promover o desenvolvimento económico, assegurar a protecção ambiental e a justiça social (Campbell, 1996). Da mesma forma, a sustentabilidade está sujeita a pressões, conflitos de valores e dilemas na esfera do planeamento urbano (Godschalk, 2004).

Apesar destes fundamentos teóricos, a pesquisa empírica evidencia que a implementação dos objectivos da sustentabilidade em programas é sistematicamente enviesada no domínio da protecção ambiental e enfraquecida na articulação com o desenvolvimento económico. Mesmo quando considerada, a equidade social é frequentemente subestimado (Saha, 2009; Emilsson Hjelm e 2009). Ao esperar-se que um modelo mais dirigido esteja melhor equipado ao nível das ferramentas necessárias para adoptar e promover políticas sustentáveis, uma outra hipótese se impõe: **A actuação multidisciplinar e especializada é a via mais provável de atingir metas de sustentabilidade.**

A prossecução dos objectivos de sustentabilidade por parte das autoridades locais é em grande parte condicionadas pela disponibilidade de recursos financeiros e capacidade técnica (Gibbs et al., 1996). Os programas de sustentabilidade local são geralmente financiados pelos governos de nível superior, incluindo os regionais, nacionais ou supranacionais.

Os programas que são promovidos localmente poderão reflectir uma melhor escolha face às preferências dos cidadãos e definição de objectivos programáticos. As preferências dos agentes de planeamento local são moldadas pelas normas profissionais de planeamento, onde cada vez mais conceitos de valor: desenvolvimento sustentável e gestão do crescimento assumem formas viáveis de conciliação dos conflitos entre os valores económicos, sociais e ambientais (Berke e Conroy, 2000). No entanto, este alinhamento entre valores profissionais e preferências dos cidadãos só ocorre se os incentivos forem adequados e oportunos para o desempenho da governação.

Os governos em sentido lato sofrem de pressão fiscal e estão fortemente dependentes de fontes de financiamento nacionais, podendo apresentar propostas a pretexto de obter fundos para projectos locais e onde os objectivos de sustentabilidade são secundarizados (Gibbs et al., 1996). Por contraste, as organizações de finalidade especial e criada com objectivos de sustentabilidade, a montante, estão em melhores condições para o exercício de planeamento e menos propensos à concentração em exigências processuais ou formais na obtenção de dinheiro para fins difusos. A sua existência está directamente ligada com a realização dos objectivos específicos de sustentabilidade.

As organizações que promovam o desenvolvimento sustentável, alinhado com objectivos estratégicos, que disponham de incentivos financeiros e definam práticas de responsabilização, terão melhores condições para garantir os resultados de desempenho do

Programa. Assim sendo, acrescentámos a seguinte hipótese: **Os programas que envolvem as fontes de financiamento da UE e definam estruturas de prestação de contas são mais susceptíveis de promover e alcançar resultados sustentáveis.**

A secção abordou o conceito de sustentabilidade urbana e sugere um conjunto de hipóteses que relacionam características de Programa e adequação de aplicação, com o alcance de resultados de sustentabilidade pela aplicação de estruturas organizativas de âmbito e finalidade limitada. Em seguida, testamos o nosso modelo teórico com os dados recuperados a partir de programas de sustentabilidade da cidade em Portugal.

2 O PROGRAMA POLIS

A última década do século XX, representa uma mudança significativa na política urbana em Portugal. O investimento em infra-estrutura básica e de prestação de serviços não é mais a única força motriz da política urbana, residindo o enfoque contemporâneo na qualidade do ambiente urbano, incluindo a sustentabilidade, a requalificação urbana e valorização ambiental. Esta mudança é em grande parte o produto de tendências europeias e manifestou-se no desenvolvimento de projectos e programas de sustentabilidade urbana.

O Livro Verde sobre o Ambiente Urbano (1990), o Projecto "Cidades Sustentáveis (1993-1996), o Quinto Programa de Acção Ambiental para a Sustentabilidade (1992-1999), e da Carta de Aalborg (Carta Europeia das Cidades e Vilas Sustentabilidade) são alguns dos principais passos europeus na promoção de políticas de sustentabilidade urbana.

Os anos 1990 foram marcados por tentativas iniciais de promoção da competitividade, a coesão económica e social e os objectivos ambientais a nível da cidade. A percepção de que a qualidade de vida nas cidades Portuguesas era frágil conduziu à adopção de políticas e programas de melhoria do cenário de vivência urbana.

2.1 Motivação e Metas

O Programa Polis foi criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000 como um Programa Nacional de *Requalificação Urbana e Valorização Ambiental* das cidades. A coordenação do Programa foi da responsabilidade do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território. A inspiração para o Programa foi o projecto EXPO 98, amplamente reconhecido como um sucesso e uma referência em termos de requalificação urbana, de integração paisagística da frente ribeirinha e vitalidade económica. A ideia central era de replicar esta experiência positiva de um conjunto de cidades seleccionadas, proporcionando uma cobertura adequada do território Português, a fim de demonstrar as boas práticas nas áreas de planeamento urbano, ambiental e da sustentabilidade.

No panorama nacional foram constituídas 23 Sociedades Polis, distribuídas pelas regiões-plano e para a componente e medidas de intervenção, tendo, o Polis do Porto (frente marítima) sido integrado na Sociedade da Porto 2001. Os accionistas foram o Governo e os Municípios.

Os principais objectivos do Programa incluem o desenvolvimento de projectos «âncora» de reconversão urbana e integração de componentes ambientais, a promoção de economia baseada no local, a expansão de espaços abertos e espaços verdes, a reabilitação das frentes ribeirinha e marítima, e a melhoria da qualidade de vida nas zonas de habitação. A

expectativa era de que, melhorando a sustentabilidade da cidade, as autoridades locais seria capaz de promover a competitividade num contexto global e atrair população, investimentos económicos e turismo (Partidário e Correia, 2004).

A informação da distribuição por componente e por desígnio de intervenção concorrem para a consistência da ideia de que as metas sustentáveis foram a principal fonte de condução do Programa Polis. Uma análise cuidadosa sugere também que as metas de planeamento ambiental e urbano teve uma atenção desproporcional, especialmente se comparado com os aspectos sociais da sustentabilidade.

2.2 Estrutura de Gestão Organizacional e Financeira

Dois tipos das estruturas organizacionais foram estabelecidos para a execução do Programa Polis: Sociedade Polis e Contrato-programa. O primeiro tipo é baseado na formação de estruturas autónomas para lidar com questões de sustentabilidade e num período de tempo específico.

A estrutura operacional é mais flexível que as burocracias governamentais directas, estando isentos de muitos dos requisitos de direito público que, frequentemente, impõem custos administrativos significativos em termos de regras de gestão financeira e recursos humanos.

Cada Sociedade Polis é uma estrutura específica responsável pela tomada de decisão e implementação do esquema estratégico e plano de implementação da intervenção física, o calendário de execução e previsão financeira aprovada em conjunto pelo governo local e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território (Partidário e Correia, 2004).

O argumento principal em matéria de concepção do Programa é derivada da literatura das relações intergovernamentais e sugere que o desenho institucional afecta o nível de desempenho do Programa; a par da escolha da figura de Programa, como instrumento mais integrativo e gestor. Por seu turno, a segunda hipótese sustenta que as cidades que usaram o formato de Sociedade foram mais bem sucedidas na realização de objectivos de sustentabilidade de cidades do que as que recorreram a Contrato-programa.

Os estudos empíricos realizados em Portugal revelam que o voto dos cidadãos nas eleições locais tende a privilegiar a existência de infra-estrutura visíveis, em vez de metas de longo prazo e resultados associados a políticas e práticas sustentáveis (Veiga e Veiga, 2007).

Os Contrato-programa ao envolverem directamente os executivos municipais, os incentivos políticos e eleitorais podem potenciar o desenho de políticas urbanas de curto prazo, com adopção de objectivos altamente visível e menosprezo da promoção da sustentabilidade.

3 ANÁLISE DE DADOS

Segundo os últimos dados disponíveis, um total de 53 cidades aplicaram o Programa, mas apenas 40 cidades foram seleccionadas para desenvolver actividades no âmbito do Polis. O primeiro grupo - 18 cidades - foi escolhido pelo MAOT no início do Programa e foi incluído na primeira componente do Polis. Cinco projectos foram seleccionados no componente 2 do Polis e inclui cidades com áreas classificadas como Património Mundial pela UNESCO. Os restantes 17 projectos foram seleccionados com base numa competição

nacional, tendo 10 projectos sido seleccionados no âmbito componente 1 e 7 projectos no âmbito do Componente 4.

Para efeitos de nosso estudo, foram seleccionados 8 Programas, com recolha de dados na CCDRNorte, fundamentalmente. A amostra utilizada foi por conveniência e circunscrita à região-plano, *Norte*, as Sociedades Polis seleccionadas, pertencentes à componente 1 foram *Matosinhos, Viana do Castelo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia*. Os concelhos de *Gondomar e Valongo* na formalização de Contrato-programa. À componente 2 os Centros Históricos de *Guimarães e Porto* (frente ribeirinha).

De acordo com a matriz de critérios enunciados na metodologia de avaliação do prof. Augusto Mateus (2003): *relevância, pertinência, coerência, eficiência, eficácia, utilidade e sustentabilidade*, a análise explorou as possíveis diferenças nos projectos em execução.

No intuito de explorar a variação nos prazos de execução, verifica-se atrasos na implementação de todos os programas; no entanto, mas uma análise mais fina sugere que os atrasos são mais frequentes no Contrato-programa que nas Sociedade Polis. Foi realizado um teste t de duas amostras em que da hipótese consta o atraso médio dos Contratos-programa como sendo maior que o atraso médio em Sociedades Polis. O teste confirma esta hipótese com nível de confiança de 90 por cento. Um teste para diferenças de duração efectiva entre os tipos de Programa não revela diferenças significativas, mas encontramos diferenças significativas na duração prevista entre os programas; o que significa que as Sociedades Polis são mais capazes de prever a duração da execução do Programa.

Por seu turno, da análise comparativa no domínio financeiro (diferença entre o orçado e o utilizado), os dados tratados revelam que as despesas efectivas foram diferentes nos tipos de programas. A gestão financeira da Sociedade Polis ao ser realizada por empresas especializadas, seleccionadas de acordo com regras de contratação pública ou da responsabilidade da Parque Expo - uma empresa privada com capitais públicos – era expectável menores desvios entre as despesas efectivas e as despesas orçamentadas. Como os municípios beneficiam da autonomia administrativa e os Contratos-programa são implementados de forma *'bottom-up'*, esperávamos uma aplicação financeira mais permissiva por esta estrutura organizacional.

Embora os resultados mostram uma diferença média mais próxima de zero para as Sociedades Polis, não há confiança estatística suficiente para argumentar que estas são mais eficazes na execução do orçamento que os municípios. Não só porque as candidaturas a fundos comunitários foram reajustadas, como houve obras que não foram executadas. A par do aumento do regime de comparticipação nos Contratos-programa. Igualmente comparamos o gasto total de cada Programa, com o montante total financiado pelos governos de nível superior (fundos estruturais da UE e do governo nacional). Como as Sociedades Polis devem gerar auto-financiamento, era expectável uma percentagem de financiamento público de nível superior maior no caso dos Contratos-programa.

Os resultados empíricos indicam que a dependência das receitas médias de nível superior é maior para os Contratos-programa, mas os meios para ambas as amostras são estatisticamente indiscernível.

Para o apuramento dos resultados de desempenho em termos de realizações tangíveis do Programa Polis dividimos os “*output*” em três grupos: técnica/física, social/económica e ambiental, para fins de comparação de resultados nos oito programas.

Os resultados nas Sociedades Polis são mais respeitadores dos pressupostos da valorização ambiental, com possibilidades físicas de promoção de actividades de educação ambiental e cívica para diferentes públicos-alvo, com uma ênfase especial sobre as gerações mais jovens.

Em contrapartida, e na sua maioria, as cidades que formalizaram Contratos-programa estiveram mais preocupados com a visibilidade dos resultados: estacionamento, tratamento de praças, um centro de desportos aquáticos e recuperação de edifício para instalação da polícia municipal.

A maioria das actividades incluídas na abordagem contratual focaliza os aspectos físicos e com poucas implicações em outros domínios. O turismo parece ser um dos principais alvos (instalação de sinais de informação no histórico/áreas urbanas), a promoção de eventos culturais, ou a reconstrução de um edifício em contexto histórico/classificado.

Os resultados de desempenho de longo prazo, entendidos como resultados sustentáveis do Programa, também foram apurados segundo os mesmos três grupos. Os resultados das Sociedades Polis evidenciam a maior aptidão e meios técnicos, objectivos económicos, sociais e ambientais. As realizações tangíveis parecem concorrer para a melhoria das condições de vida e qualidade do ambiente urbano.

4 CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

Pelo uso da amostra de oito cidades, testamos a hipótese de que as cidades utilizando a abordagem da Sociedade Polis de intervenção programática foram melhor sucedida na realização de objectivos de sustentabilidade de cidades, por contraponto à formalização de Contratos-programa. Os resultados indicam que as cidades com a primeira estrutura de actuação apresentaram melhores desempenhos nas três categorias do programa em análise: aplicação, realizações e resultados.

A estrutura de Sociedade Polis evita a aplicação de abordagem tradicional na promoção da sustentabilidade, integrando os diferentes sectores políticos numa organização de finalidade única e de actuação limitada no tempo. Os prazos de execução foram tendencialmente cumpridos (menores desvios) e os resultados reflectem a proporção esperada de utilização de recursos, racionalização dos usos físicos, desenvolvimento económico e metas ambientais.

Os críticos argumentam que o Polis é uma forma de “*governança por excepção*” ao permitir a neutralização da rigidez burocrática associada com os governos locais e nacionais (Baptista, 2008). Devido à ausência de responsabilidade democrática, a prática poderá representar uma preocupação ao nível da isenção de direito público/administrativo e procedimentos na gestão de recursos humanos, financeiros, contratos e decisões. O que poderá, por si só, explicar o sucesso dessa estrutura flexível na promoção de objectivos de sustentabilidade.

A concepção do Programa Polis da Sociedade também é mais adequado para a promoção de uma economia baseada no local, valorização da qualidade de vida urbana e reforço dos princípios de desenvolvimento sustentável (Berke e Conroy, 2000). Este objectivo único, estrutura especializada visa reinventar cidades através da diferenciação e competitividade, adicionando uma dimensão estratégica, rejeitando uma abordagem estática do tipo “*top-down*” e apenas adequado para ambientes estáveis.

A implicação política central do nosso estudo é a de que a concepção dos programas e estrutura são determinantes para atingir objectivos de sustentabilidade. A par da escolha do tipo de instrumento de gestão e de integração adequado. No caso dos Contratos-programa, a estrutura de incentivos facilita a apropriação de metas para fins eleitorais pelos agentes locais. Os interesses aproximam-se mais da revitalização económica e fornecimento de infra-estruturas tangíveis, em que o rótulo de sustentabilidade parece ser subalternizado no quadro das opções de prossecução dos objectivos da governação.

Em contraste, as Sociedades Polis exibem um conjunto de características que constituem a base do paradigma da sustentabilidade. Este modelo organizativo parece ser mais respeitador do ambiente e orientado para estes estudos de caso, na medida em que apontam para um aumento na diversidade funcional em espaços urbanos e para uma integração adequada das dimensões físicas, económicas e metas ambientais.

À luz dessas experiências bem sucedidas, alguns observadores temem que a intervenção pública no âmbito do Programa Polis pode contribuir para a construção excessiva e desenvolvimento imobiliário na revitalização das zonas urbanas (Queirós e Vale, 2006). Além disso, nenhuns dos quatro programas, em ambas as estruturas organizacionais abordam a justiça social e a equidade, o que confirma as conclusões anteriores: as questões sociais são os mais problemáticos para incluir nos programas de sustentabilidade da cidade (Saha, 2009).

Em termos de implicações futuras para a promoção do desenvolvimento sustentável e de incidência territorial, as intervenções Polis devem partir das estruturas societárias criadas, imprimir maior rigor no controlo da implementação, monitorização e avaliação dos processos de execução, garantir uma maior participação e responsabilização dos privados, assegurar a integração de componentes e resultados a alcançar nos domínios da equidade e justiça social, assim como no alargamento de aplicação a territórios periféricos e desqualificados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, D. (2002), *Local Government, Local Governance and Sustainable Development*, Cape Town, South Africa: Human Science Research Council Publishers.
- Banister, D. (2002), “Urban sustainability”, In Jeroen C.J.M. van den Bergh (ed.) *Handbook of Environmental and Resource Economics*. Cheltenham, UK: Edward Elgar. Pp.560-68.
- Baptista, I. (2008), “O Programa POLIS e o ‘País Desordenado’: percepções sobre governância e planeamento urbano em Portugal. In Manuel Villaverde Cabral, Tiago Saraiva and Filipe Carreira da Silva (ed.) *Cidade & Cidadania: Governança urbana e*

participação cidadã em perspectiva comparada. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais.

Berke, P. R. and Conroy, M.M. (2000), “**Are we planning for sustainable development? An evaluation of 30 comprehensive plans**”, *Journal of the American Planning Association*, Vol. 66 No.1, pp.21-33.

Berke, P.R. and French, S.P. (1994), “**The influence of state planning mandates on local plan quality**”, *Journal of Planning Education and Research*, 13, pp.237-50.

Brehm, J. and Gates, S. (1997), **Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public**. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Burby, R.J. and Paterson, R.G. (1993), “**Improving compliance with state environmental regulations**”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.12 No.4, pp.753-72.

Campbell, S. (1996), “**Green cities, growing cities, just cities?**” Urban planning and the contradictions of sustainable development”, *Journal of the American Planning Association*, Vol.62 No.3, pp.296-312.

Carvalho, D.S. and Fidélis, T. (2009), “**The perception of environmental quality in Aveiro, Portugal: a study of complaints on environmental issues submitted to the City Council**”, *Local Environment*, Vol.14 No.10, 939-61.

Emilsson, S. and Hjelm, O. (2009), “**Towards sustainability management systems in three Swedish local authorities**”, *Local Environment*, Vol.14 No.8, pp.721-32.

Geerlings, H. and Stead, D. (2003), “**The integration of land use planning, transport and environment in European policy and research**”, *Transport Policy*, Vol.10, pp.187-96.

Gibbs, D. and Jonas, A.E.G. (2000), “**Governance and regulation in local environmental policy: the utility of a regime approach**”, *Geoforum*, Vol.31, pp.299-313.

Gibbs, D., Longhurst, J. and Braithwaite, C. (1996), “**Moving towards sustainable development? Integrating economic development and the environment in local authorities**”, *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.39 No.3, pp.317-32.

Godschalk, D.R. (2004), “**Land use planning challenges: coping with conflict in visions of sustainable development and livable communities**”, *Journal of the American Planning Association*, Vol.70 No.1, pp.5-13.

Langbein, L.I. (2000), “**Ownership, empowerment, and productivity: some empirical evidence on the causes and consequences of employee discretion**”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.19, pp.427-49.

MAOT (2000), “**Programa Polis: programa de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades**”, Lisboa: MAOT.

Mafrá, Francisco; Silva, J. Amado, 2004. **Planeamento e gestão do Território**. Sociedade Portuguesa de Inovação, Porto.

May, P.J. (1995), “**Can cooperation be mandated? Implementing intergovernmental environmental management in New South Wales and New Zealand**”, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol.25 No.1, pp.89-113.

May, P.J. and Burby, R.J. (1996), “**Coercive versus cooperative policies: comparing intergovernmental mandate performance**”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.15 No.2, pp.171-201.

May, P.J. and Handmer, J. (1992), “**Regulatory policy design: cooperative versus deterrent mandates**”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol.51, pp.45-53.

May, P.J. and Winter, S.C. (2007), “**Politicians, managers, and street-level bureaucrats: influences on policy implementation**”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.19, pp.453-76.

Olsson, J. (2009), “**Sustainable development from below: institutionalizing a global idea-complex**”, *Local Environment*, Vol.14 No.2, pp.127-38.

Partidário, M.R. and Correia, F.N. (2004), “**POLIS – The Portuguese programme on urban environment. A contribution to the discussion on European urban policy**”, *European Planning Studies*, Vol. 12 Nº.3, pp.409-24.

Pierre, J. (1999), “**Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics**”, *Urban Affairs Review*, Vol.34 No.3, pp.372-96.

Reis, José. (1995). **O Estado e a Economia: Novas e Velhas questões**. III Encontro Internacional de Cultura Económica, organizado pela Diputación Provincial de Córdoba, Espanha.

Riccucci, N.M. (2005), **How Management Matters: Street-Level Bureaucrats and Welfare Reform**, Washington DC: Georgetown University Press.

Saha, D. (2009), “**Empirical research on local government sustainability efforts in the USA: gaps in the current literature.**” *Local Environment*, Vol.14 No.1, 17-30.

Satterthwaite, D. (1997), “**Sustainable cities or cities that contribute to sustainable development?**” *Urban Studies*, Vol.34 No.10, pp.1667-91.

Sovacool, B.K. and Brown, M.A. (2009), “**Scaling the policy response to climate change**”, *Policy and Society*, Vol.27, 317-28.

Veiga, L.G. and Veiga, F.J. (2007), “**Political business cycle at the municipal level**”, *Public Choice*, Vol.131 No.1-2, pp.45-64.

Walti, S. (2001). “**The impact of federalism and other patterns of institutional fragmentation on environmental policy**”, Paper presented at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30th-September 2, panel 25-4: Intergovernmental Aspects of Environmental Policy.