

Como criar um
modelo de governo
eficiente, participado
e financeiramente
sustentado?

COMO CRIAR UM MODELO DE GOVERNAÇÃO EFICIENTE, PARTICIPADO E FINANCEIRAMENTE SUSTENTADO

Relatório da Pergunta 6

Comissário: João Seixas

Índice do documento

- I. **Sumário Executivo**
- II. **Diagnóstico:** Estado-da-arte das estruturas de governação urbana de Lisboa
- III. **A Justificação para a Mudança:** Os novos paradigmas da urbanidade
- IV. **Grandes princípios e Linhas Globais de Acção:** Para uma governação urbana eficiente, participada e sustentada

Fontes e Bibliografia Consultadas

Anexos: Matriz SWOT e intervenções no Seminário do dia 25 de Maio de 2009

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

1. É bastante paradoxal a presente situação de Lisboa: numa cidade com elevadas potencialidades – de estrutura e de posicionamento – nos mais variados campos; com uma profunda força histórica, sócio-cultural e identitária; e agora, perante a consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento onde as cidades se colocam como decisivos motores centrais de inovação, de criatividade e de qualificação; permanece, em Lisboa, um lastro de dificuldade no exponenciar da sua vitalidade e das suas oportunidades.

2. É hoje bem reconhecido que parte muito significativa das problemáticas inerentes a este paradoxo, encontram-se colocadas nas *estruturas e modelos de governação instalados na cidade*. Na verdade, o panorama das estruturas de governação e de administração de Lisboa manifesta, de forma muito clara, uma desorientação e uma incapacidade de actuação estrutural, sedimentada ao longo de demasiados anos. Uma desorientação que surge reflectida de muitas formas, entre as quais poder-se-ão destacar, pela sua relevância¹:
 - a) A considerável desconexão e distância – e concomitante dificuldade de aproximação – das estruturas institucionais e administrativas, com os ritmos e com as necessidades mais quotidianas da cidade, bem como com os anseios, necessidades e legítimos direitos de expressão e de participação dos cidadãos;
 - b) A incapacidade de construção de uma plataforma estratégica e integradas para a cidade – e para a metrópole – vinculadora e condutora da acção pública, motivadora para projectos colectivamente mais apropriáveis;
 - c) A desmotivação organizacional instalada em diversos órgãos municipais, acentuada pela dificuldade de maturação de uma cultura e dinâmica de acção e de planeamento mais próxima e mais activa, sustentada na qualidade de serviço público, na eficiência e no mérito;
 - d) O estado de desenquadramento existente nas estruturas de receitas e de despesas municipais, face às responsabilidades e desafios colocados à governação da cidade – desenquadramento reflectido estruturalmente na manifesta exaustão financeira da CML;

3. Em Lisboa, não se têm enfrentado de forma integrada e convincente, importantes vectores de reforma tais como a modernização organizacional, a descentralização político-administrativa, o planeamento estratégico ou a maior participação dos cidadãos nos processos de pensamento e de actuação sobre e com a cidade. Estes são vectores por onde cada vez mais cidades Europeias têm desenvolvido reformas muito inovadoras e dinâmicas. Todos estes elementos têm vindo a

¹ Veja-se em anexo, as matrizes resumo de Pontos Fortes e Pontos Fracos, Ameaças e Oportunidades, resultantes das comunicações e do debate decorrentes do seminário havido no dia 25 de Maio, em torno da temática da Governação da cidade de Lisboa.

sedimentar em Lisboa – tanto a nível político como a nível social – uma forte necessidade de se repensar os modelos de governação da cidade, e da respectiva administração dos seus bens, serviços e espaços públicos – não só nos âmbitos organizacionais e de competências das estruturas orgânicas da CML e das Juntas de Freguesia, mas inclusivamente a níveis de possíveis reordenamentos de ordem político-institucional mais abrangente.

4. Existem, em simultâneo, múltiplos pontos fortes e oportunidades latentes ao sistema de governação de Lisboa – se entendermos este num âmbito amplo, que abrange não só os espaços institucionais e de administração, mas igualmente as dinâmicas de regulação social, de cooperação e de governança, e ainda o próprio capital social e cultural da sociedade de Lisboa. E é, justamente, apelando a estes âmbitos mais alargados do que se pode – e deve – entender como a *Polis* de Lisboa, que devem ser construídas as bases para a (em simultâneo) tão urgente e tão importante transformação dos paradigmas de acção político-social e administrativa da nossa cidade.

5. Encontramo-nos já no ano 2009 – vinte anos depois da queda do muro de Berlim, e oito anos após o atentado das torres gémeas de Nova Iorque. Todos vemos e sentimos, nos mais diversos quadrantes, como o mundo se encontra em profunda mutação – para cada vez mais pensadores, encontramos-nos no dealbar de um importante novo paradigma de desenvolvimento da humanidade, e do evanescimento de outro. É face a estes elementos de ordem estrutural que se colocam por quatro ordens de razões, as bases justificadoras da necessária mudança nas estruturas e nas dinâmicas de governação da cidade de Lisboa:
 - a) Primeira Base: A profunda crise do sistema de governação da cidade de Lisboa, em contínuo desfasamento com as problemáticas e oportunidades da cidade;
 - b) Segunda Base: A consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento urbano, de escala global;
 - c) Terceira base: O Direito à Cidade, como elemento cada vez mais central na emancipação social e humana;
 - d) Quarta base: A paulatina construção de novas estruturas e novas dinâmicas de governação das cidades, por todo o planeta.

6. A proposta de mudança de paradigma na Governação de Lisboa – ou da sua *revitalização política* – deve basear-se no que será o elemento mais central da cidade social e política: **a cidadania**. É no fortalecimento da cidadania que melhor se sustenta toda e qualquer qualificação das estruturas de governação de uma cidade (na sua administração, nas suas redes de governança e

de participação, no seu capital social e cultural). **É no fortalecimento da cidadania que melhor se constrói comunidade.** E Lisboa, tendo excelentes potencialidades para tal, necessita de construir comunidade, da escala da cidade (ou mesmo da sua metrópole) à escala de cada um dos seus bairros. Aproximando assim, afinal, todo o cidadão – ao invés de o afastar, o que tem sucedido à demorado tempo – da sua própria cidade/comunidade, da sua administração, e do seu destino. Propõe-se assim para Lisboa, como conceito-chave de reforma para os seus sistemas de governação, a perspectiva de desenvolvimento das dinâmicas individuais e colectivas de cidadania: **Construir Comunidade – A Política da Cidade como Novo Espaço Público.**

7. A revitalização do sistema democrático e de governação de Lisboa passa, assim, pela **criação de estruturas e de processos que permitam uma maior proximidade entre a política e o cidadão, e uma maior partilha dos destinos colectivos da cidade e de cada um dos seus bairros**². A revitalização política de Lisboa deve passar, igualmente, por **um manifesto reforço das capacidades de gestão e de administração pública da cidade**³, face às novas necessidades e desafios das urbes do século XXI, e face à manifesta crise (tanto de visão como de operacionalidade) em que as actuais estruturas administrativas de Lisboa se encontram. Enfim, a revitalização política de Lisboa deverá passar ainda pela **definitiva assumpção da sua especificidade, no panorama metropolitano e nacional**. Uma especificidade a ser absolutamente atendida nas suas bases estratégicas, bem como nas suas exigências de quadros de competências e de recursos, e nas suas pautas de acção⁴.
8. Propõem-se **sete grandes princípios** para um sistema de governação de Lisboa que seja eficiente, participado e sustentável. **Quatro princípios são de ordem transversal**, interligando-se com as 4 grandes orientações sistematizadas na proposta global da Carta Estratégica: Estratégia e cumulatividade das políticas públicas (princípio 1); Clarificação da acção socio-política para as escalas e as dimensões de uma cidade capital (princípio 2); Máxima proximidade na gestão e na administração local (princípio 3); Informação e conhecimento na e com a cidade (princípio 7). **Os restantes três princípios situam-se de forma mais precisa para os 3 vértices de governação urbana** – no âmbito do quadro triangular anteriormente sugerido: Administração eficiente e qualitativa (princípio 4); Governança e conectividade ampla (princípio 5); Participação e pleno envolvimento cívico (princípio 6).

² Vejam-se, a este propósito, as intervenções de Ana Alves de Sousa, de Manuel Saraiva, de Paulo Ferrero e de Nuno Caleia Rodrigues (Seminário de 25 de Maio de 2009).

³ Vejam-se as intervenções de Joan Subirats, de Nuno Vitorino, de Irene Lopes e de Fernando Santo (Seminário de 25 de Maio de 2009).

⁴ Vejam-se as intervenções de Nuno Caleia Rodrigues, de Nuno Vitorino, de Margarida Pereira e de José Sarmento de Matos (Seminário de 25 de Maio de 2009).

9. **O princípio da estratégia e da cumulatividade (ou da sustentabilidade) das políticas públicas** subentende a absoluta necessidade de se construir uma plataforma integrada e consensualizada – após grande debate e confronto de ideias – de planeamento e de preparação do futuro da cidade – ou um *Projecto para Lisboa*. Um projecto – ou *Carta* – que seja o mais colectivamente debatido e apreendido possível, que se desdobre em estratégias próprias para cada uma das escalas da cidade (capitalidade, centralidade e proximidade), bem como para cada sector próprio de acção (pugnando-se pela construção de *pactos* – da mobilidade, da cultura, da cidade inclusiva, etc.) e cujas opções e objectivos possam conseguir ultrapassar barreiras sectorialistas, ideológicas e partidaristas. Um projecto que seja a base da cumulatividade, da consistência e da vinculação das principais políticas públicas a exercer sobre a cidade, não quebrando energias, antes consolidando sinergias em torno dos vectores consensualizados, às mais diversas dimensões e escalas da cidade. E que, assim, seja um dos mais importantes elementos de desenvolvimento de *confiança*, entre a administração e a comunidade Lisboa.
10. **O Princípio do Enfoque em novas leituras da Socio-Economia e do Espaço-Tempo Urbano de Lisboa** entende que a cidade contemporânea necessita de ampliar e de, em simultâneo, melhor saber focar as mais variadas dimensões e escalas de interpretação, de governação e de administração da cidade. Ou seja, se por um lado as novas complexidades e exigências urbanas nos obrigam a abrirmos os campos de acção bem para além dos campos e processos mais clássicos de actuação da administração local – no urbanismo, nas infra-estruturas, na habitação, na inclusão e apoio social, na cultura, no desenvolvimento económico – por outro lado tal complexidade apela, decididamente, a um esforço de re-enfoque e de clarificação de capacidades, de competências e de partilhas.
11. **O Princípio da Máxima Proximidade na Gestão e na Administração Local** propõe um significativo reforço nos governos de proximidade para Lisboa. Para, dessa forma, se poder desenvolver uma melhor base de compreensão e de correspondente acção face aos anseios e expectativas de cada cidadão e de cada um dos espaços da cidade. Permitindo ainda uma melhor integração de políticas e de acções sectoriais – integração difícil quando existe uma forte sectorialização de base central – bem como maiores possibilidades de monitorização e de avaliação. E potenciando, em muito, a consciência e as capacidades de participação e de envolvimento da sociedade civil. Para tal, propõe-se o desenvolvimento de um duplo processo de desconcentração (num número determinado de unidades de administração local) e de descentralização (pelo agrupamento de Freguesias) de grande parte das competências (e recursos) municipais executivas, operacionais e de front-office, com base num mapa comum (e portanto único) na perspectiva de, a médio prazo, se suceder uma agregação dos respectivos e paralelos órgãos, situando-se assim um único tipo de estrutura político-institucional de governação de proximidade.

12. **O Princípio da Eficiência e da Qualidade da Gestão Administrativa Municipal** procura efectuar a melhor transição entre um panorama de administração burocrático e reactivo, para um panorama de administração mais eficiente (desde logo), mais próximo da própria evolução da cidade, dos seus ritmos e dos seus resultados (responsabilizando-se e avaliando-se assim a administração pública de forma mais directa e no âmbito de objectivos determinados), e ainda mais flexível e mais motivada. Vinculando-se às estratégias e aos objectivos entretanto aprovados, assumindo uma atitude global mais gerencial e em simultâneo mais avaliativa (ou de *accountability*). Reestruturando e revalorizando os seus recursos de liderança, os seus recursos humanos, os seus recursos organizacionais e os seus recursos financeiros e orçamentais. Nesse sentido, e por forma a se operar uma qualificação de sentido estrutural no amplo universo da administração municipal de Lisboa, importa não esperar desenvolver todas as medidas em simultâneo, nem por outro lado incrementar apenas um tipo de mudança de cada vez. Será importante, sim, fazer uso de métodos incrementais, como o da Selectividade Radical (Vitorino, 2009), identificando as dimensões/matérias selectivas, cuja transformação terá capacidade de influenciar da melhor forma o conjunto do sistema, e assim ir ampliando gradativamente uma reforma estrutural.
13. **O Princípio da Governança e da Ampla Conectividade com a Cidade** assume que a revitalização do sistema democrático e de governação de Lisboa, e o próprio desenvolvimento de sentido mais amplo da cidade, passam pela necessidade de uma maior proximidade – ou conectividade – entre a política e os mais variados actores urbanos (dos empresariais aos ambientalistas, dos institucionais aos sociais, até cada um dos cidadãos). Este desafio envolve uma franca abertura de espaços e de canais de diálogo e de participação, de crítica e de confronto, de construção de ideias, de desenvolvimento de parcerias e, no fundo, de um crescente sentido de co-responsabilização dos destinos da cidade e de cada um dos seus espaços e projectos (Bagnasco e LeGalés 2000, CEMAT 2006). Entre outras linhas de acção, propõe-se a constituição de uma estrutura de Conselhos Urbanos com forte participação social e cidadã (o Conselho de Cidade, os Conselhos Sectoriais, os Conselhos de Agrupamento de Freguesias/Distritos Urbanos); o aprofundamento dos processos do orçamento participativo (especialmente aos níveis mais locais); e uma estratégia activa de e-government e de e-citizenship.
14. **O Princípio da Participação e do Pleno Envolvimento Cívico** envolve uma importante mudança de paradigma para as actuais estruturas da administração de Lisboa – ao se procurar fazer a mudança de uma cultura distante, fechada e reactiva, para uma cultura bem mais aberta, participativa e mesmo facilitadora. O desenvolvimento mais pleno do capital sócio-cultural de Lisboa, nas suas mais variadas escalas, pode ser muito potenciado pela plena abertura à participação, por parte das estruturas institucionais e administrativas da cidade – que, por sua vez, terão tudo a ganhar com tal abertura e envolvimento. Neste sentido, propõe-se a criação de diversos Centros Cívicos, do desenvolvimento de um urbanismo mais participativo, do

desenvolvimento de canais permanentemente abertos entre a administração e a sociedade de Lisboa.

15. Finalmente, **o Princípio da Informação e do Conhecimento** realça a importância da colecção e da disseminação de informação – bem como da transparência nos processos urbanos e de administração urbana – como factor central de desenvolvimento de confiança, de envolvimento cívico, e por conseguinte de construção de comunidade. Em simultâneo, entende o estudo e o conhecimento da cidade como factor igualmente central de valorização desta e da sua cidadania – realçando o valor de bem perceber e interpretar, para melhor governar e mais participar. Assim, propõe-se uma estratégia de ampla divulgação de informação sobre a cidade e sua governação, bem como estruturas integradas de formação municipal e de sistematização de estudos e de estatísticas urbanas.

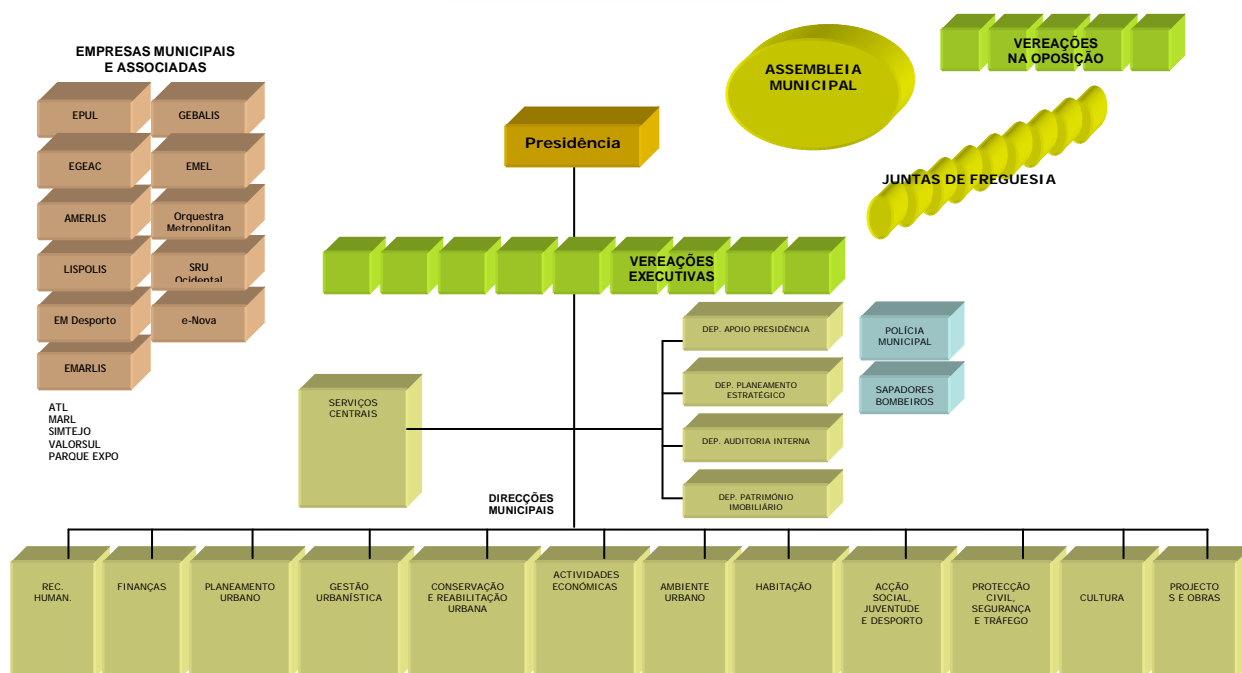
II. DIAGNÓSTICO: ESTADO-DA-ARTE DAS ESTRUTURAS DE GOVERNAÇÃO DE LISBOA

A cidade de Lisboa encontra-se hoje confrontada com uma série de grandes desafios, que se estendem por múltiplas dimensões. Entre outros, a revitalização dos seus bairros, as múltiplas questões do foro social, os desafios colocados às suas bases de competitividade e de emprego, os desafios ambientais, a necessidade de afirmação de um novo tipo de urbanismo.

Porém, a capital portuguesa tem gerido com grandes dificuldades – ou, em diversos casos, não conseguindo mesmo enfrentá-los – estes desafios da contemporaneidade. Não obstante a cidade continuar a afirmar-se como o maior motor social, cultural e económico do país, são bem manifestas as suas dificuldades: a revitalização dos seus diferentes bairros continua a demonstrar-se instável (após quase três décadas de uma sangria demográfica sem paralelo na história da Europa urbana); as dinâmicas de qualificação dos espaços da cidade mostram-se difíceis de projectar e de sustentar; e em dimensões como a habitação, a mobilidade ou o emprego – não obstante os esforços desenvolvidos pelos poderes públicos e pelos agentes privados e sociais – uma considerável desorientação parece permanecer.

É assim bastante paradoxal a presente situação de Lisboa: numa cidade com elevadas potencialidades – de estrutura e de posicionamento – nos mais variados campos; com uma profunda força histórica, sócio-cultural e identitária; e agora, perante a consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento onde as cidades se colocam como decisivos motores centrais de inovação, de criatividade e de qualificação; permanece, em Lisboa, um lastro de dificuldade no exponenciar da sua vitalidade e das suas oportunidades.

É hoje bem reconhecido que parte muito significativa das problemáticas inerentes a este paradoxo, encontram-se colocadas nas *estruturas e modelos de governação instalados na cidade*.



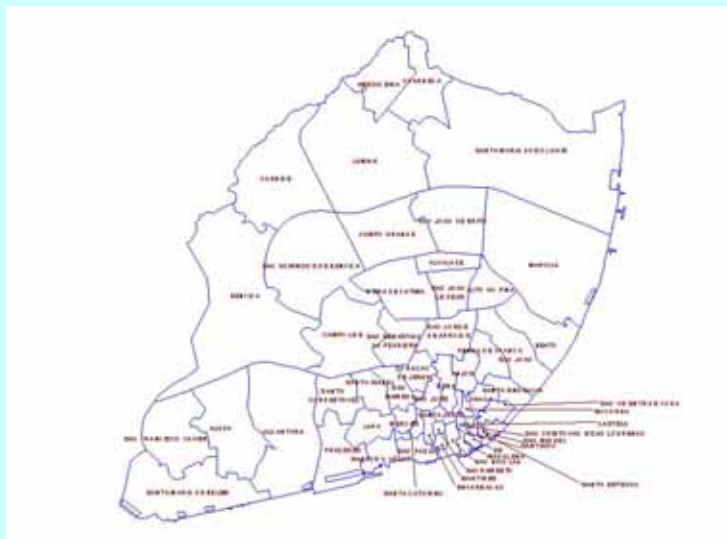
Organograma da CML e das diversas instituições municipais

As actuais estruturas de governo autárquico da cidade de Lisboa têm, como pilar central, uma instituição municipal de grande porte (cerca de 300 departamentos e divisões, comportando aproximadamente 11,800 funcionários). A sua gestão político-executiva sustenta-se em 17 vereadores eleitos sendo que, nos mandatos das últimas 2 décadas, de 7 vereadores (em maioria relativa) a 11/12 vereadores (em maioria absoluta) têm gerido os cerca de 40 pelouros. A Assembleia Municipal de Lisboa situa-se como órgão legislativo e fiscalizador. Ambos os órgãos detêm considerável autonomia política, fruto de eleição separada.

A estrutura organizacional da CML baseia-se num modelo 'clássico' de cariz taylorista. Existem ainda uma série de estruturas externas para-municipais, com comportamentos muito diferenciados e sem clara coerência estratégica.

Na escala de governação mais local, situam-se 53 Juntas de Freguesia (com as respectivas Assembleias e executivo), apresentando estas, territórios e estruturas sociais fortemente desiguais. O presente panorama de actuação das Juntas de Freguesia, e a sua difícil – e amplamente reconhecida, por praticamente todos os sectores da sociedade de Lisboa – capacidade de actuação face às múltiplas necessidades (e potencialidades) de escala mais local, apresenta-se como um panorama exemplar e paradigmático deste estado-da-arte de significativo impasse, na Governação de Lisboa.

Panorama das 53 Freguesias do Concelho de Lisboa



Volume / Territórios de Governação das Juntas de Freguesia de Lisboa

- Cargas urbanas muito desequilibradas entre as diferentes Freguesias
- A maior Freguesia: 46.400 Residentes 3.100 Edifícios
- A menor Freguesia: 340 Residentes 60 Edifícios

Identidade

- Forte tradição e simbolismo do *bairro* em Lisboa.
- Porém, panorama de desigual suporte social e identitário das Freguesias. Este, normalmente, encontra-se mais ligado às franjas/componentes dos jovens e dos idosos;
- Em múltiplas situações, há uma fraca conexão com a estrutura cognitiva dos bairros e dos zonamentos mais simbólicos da cidade.

Administração, Competências e Recursos

- Responsabilidades de âmbito muito local, essencialmente nas dimensões sociais;
- Recursos humanos muito limitados. Recursos financeiros igualmente muito limitados, e muito dependentes da CML;
- Assento na Assembleia Municipal.

Uma simples comparação com cidades de grande/média escala dos vizinhos Europeus mais próximos (veja-se quadro seguinte) mostra como nas 2 maiores cidades portuguesas, ainda não foi feita a reforma (de âmbito escalar e de competências) da administração urbana mais local. Entre estes, o caso de Lisboa é particularmente evidente.

Residentes por distrito urbano / freguesia / arrondissement

Análise comparativa de diferentes municípios europeus

Município	Número de Distritos Urbanos / Freguesias / Arrondissements / Comunas	Residentes (mil. / 2001)	Média de Mil. Residentes por DU/Freg./Arrond.
Lisboa	53	565	10,7
Porto	15	323	17,5
Barcelona	10	1.505	150,5
Madrid	21	2.957	140,8
Paris	20	2.125	106,3
Lyon	9	1.168	129,8
Roma	20	2.547	127,4

Nos anos mais recentes, alguns estudos e análises têm sido feitos em torno dos desafios de governação das cidades portuguesas – e, particularmente, da cidade de Lisboa⁵. No âmbito do seminário Nº 6 em torno da estruturação desta proposta para debate da Carta Estratégica de Lisboa (Questão: ‘Como criar um modelo de Governação eficiente, participado e financeiramente sustentado’), diversas reflexões e propostas foram levantadas pelos respectivos participantes e pelos debates posteriores.

É com base nos conteúdos de todas estas mais recentes análises e intervenções, que o diagnóstico-resumo seguidamente apresentado procura sistematizar uma análise crítica mais integrada, ao sistema de governação da cidade de Lisboa (em torno de 3 eixos: capital sócio-cultural, administração pública, participação e governança):

⁵ Veja-se, nomeadamente, Portas, Domingues e Cabral 2003, Assembleia Municipal de Lisboa 2001, Matias Ferreira 2005, Barata Salgueiro 2001, Seixas 2007.

DIAGNÓSTICO-RESUMO DA GOVERNAÇÃO URBANA NA CIDADE DE LISBOA

Fontes bibliográficas diversas (ver nota de página), Working papers de intervenientes e debates decorrentes do sexto seminário da Carta Estratégica de Lisboa (25 de Maio de 2009)

A. O Cosmopolitismo da Governação: Capital Sócio-cultural Colectivo de Lisboa

Pontos Fracos / Ameaças

- Lisboa não detém uma consistente Comunidade política urbana. Afirmção “envergonhada” da cidade como objecto socio-político. As elites continuam pouco interessadas nas problemáticas da cidade;
- Não estão colocados (cultural e politicamente) os grandes desafios da cidade. Inexistência de estratégia (construída e assumida colectivamente);
- Informação e conhecimento: Ainda muito poucos espaços de análise, de interpretação e de divulgação das realidades, dos desafios e das potencialidades da cidade;
- A população reflecte ainda uma importante diferença entre cidadania passiva e cidadania activa;
- A fragmentação metropolitana das últimas 3 décadas resultou numa fragmentação de massa crítica e de muitas redes relacionais.

Pontos Fortes / Oportunidades

- O capital sócio-cultural e simbólico de Lisboa detém excelentes potencialidades de sinergia (nomeadamente, pelos valores dos bairros, da cultura e da identidade da cidade);
- Tem-se assistido ao desenvolvimento de novas formas de estruturação do capital social meta-urbano;
- Expansão considerável dos espaços de debate e de discussão em torno dos temas urbanos – das conferências e seminários à internet e aos blogues;
- Recente desenvolvimento da Carta Estratégica.

B. Os Sítios da Governação: Administração Pública de Lisboa

Pontos Fracos / Ameaças

- Fraca integração de estratégias e políticas à escala coordenação metropolitana (reduzida força política);
- Estrutura organizacional da CML muito sectorializada e segmentada;

- Débil Subsidiariedade Municipal. Estado de circuito – fechado perante a cidade (um *zeitgeist* interno, ou uma *autarcia autárquica* do *ethos* administrativo municipal);
- Valores de responsabilidade pública pouco claros, na administração da cidade, resultando numa significativa crise motivacional;
- Hipertrofia da responsabilidade de decisão nos cargos e nos gabinetes políticos;
- Deficit de novos quadros, mais qualificados, muito particularmente em áreas-chave de desenvolvimento municipal;
- Actuação política e administrativa, movida sobretudo por uma ‘temporalidade restrita’ – e por uma cognição restrita da cidade;
- Recursos com importantes factores de rigidez/impasse: regulamentação complexa; baixa formação dos recursos humanos (média), dívida financeira acentuada, orçamentação clássica e pouco realista;
- Governos locais (Juntas de Freguesia) muito fraccionados e extremamente débeis.

Pontos Fortes / Oportunidades

- Existe uma boa pró-actividade e eficiência em múltiplos órgãos da administração municipal;
- Diversos espaços internos de qualidade, de flexibilidade e de inovação;
- Alguma renovação e formação dos funcionários;
- Uma diferente gestão dos tempos políticos
- Perspectiva de novas normativas urbanísticas (Revisão do PDM) e de novos instrumentos estratégicos (novas estratégias em determinados sectores, e a própria construção e debate no âmbito da Carta Estratégica).

C. As Redes da Governação: Participação e Governança Urbana em Lisboa

Pontos Fracos / Ameaças

- Em grande medida, a administração local está em circuito fechado com a cidade (um *Zeitgeist interno*);
- Assiste-se a uma mudança crescente para processos de governança e de interligação das relações de força de actores socio-económicos – porém, até agora tal tem sucedido através de processos ainda demasiado esparsos e restritos (ainda pouco plurais);
- Completa inexistência de instrumentos / instituições mais permanentes de governança;
- Hipertrofia de poder em comunidades políticas demasiado fechadas;
- Desconfiança da sociedade Lisboaeta face às estruturas de governo da cidade.

Pontos Fortes / Oportunidades

- Lisboa detém um capital de mobilização e de intervenção socio-política relativamente latente – embora de difícil materialização social e política;
- Lisboa detém um importante capital simbólico à escala dos seus bairros;
- Têm-se sucedido alguns processos estratégicos de pendor mais participativo (como nos casos do Orçamento Participativo, do Programa Local de Habitação, das Estratégias para a Cultura);
- Expansão considerável dos espaços de debate e de discussão em torno dos temas urbanos – das conferências e seminários à internet e aos blogues.

Não obstante os pontos fortes e as oportunidades, este panorama das estruturas de governação e de administração de Lisboa manifesta, de forma muito clara, uma desorientação e uma incapacidade de actuação estrutural, sedimentada ao longo de demasiados anos. Uma desorientação que surge reflectida de muitas formas, entre as quais poder-se-ão destacar, pela sua relevância⁶:

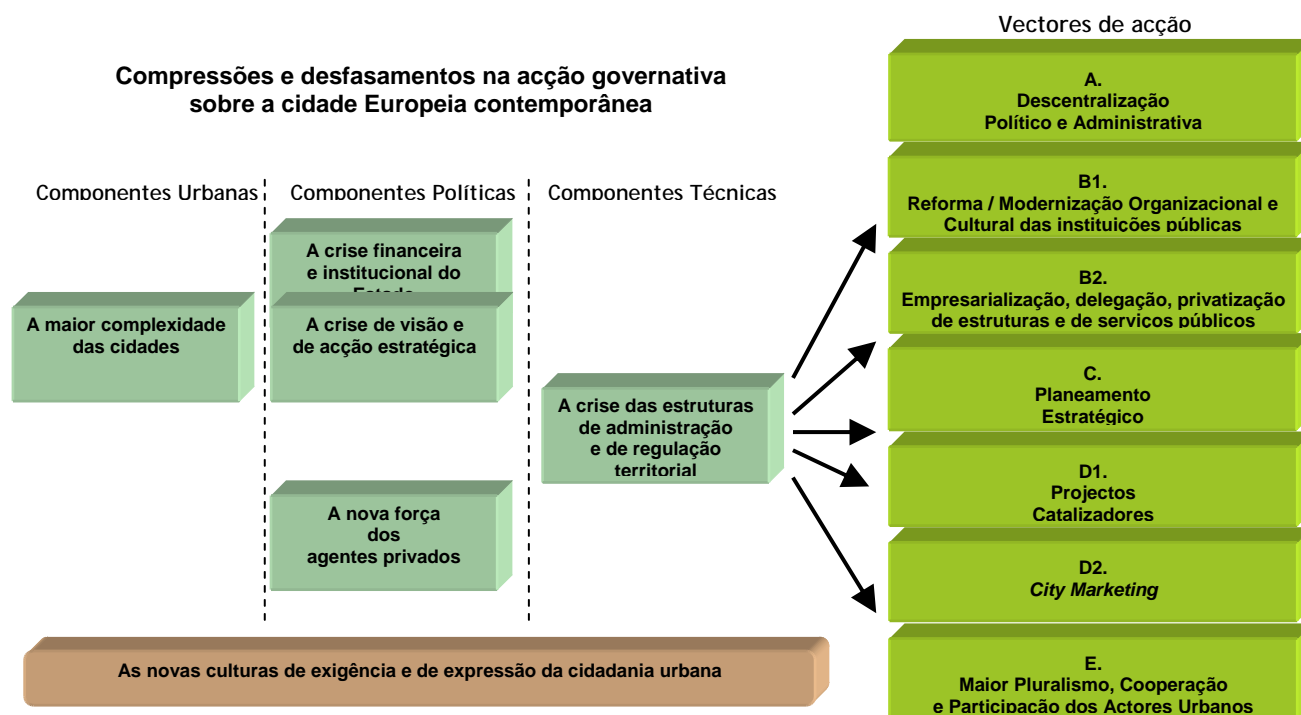
- e) A considerável desconexão e distância – e concomitante dificuldade de aproximação – das estruturas institucionais e administrativas, com os ritmos e com as necessidades mais quotidianas da cidade, bem como com os anseios, necessidades e legítimos direitos de expressão e de participação dos cidadãos;
- f) A incapacidade de construção de uma plataforma estratégica e integradas para a cidade – e para a metrópole – vinculadora e condutora da acção pública, motivadora para projectos colectivamente mais apropriáveis;
- g) A desmotivação organizacional instalada em diversos órgãos municipais, acentuada pela dificuldade de maturação de uma cultura e dinâmica de acção e de planeamento mais próxima e mais activa, sustentada na qualidade de serviço público, na eficiência e no mérito;
- h) O estado de desenquadramento existente nas estruturas de receitas e de despesas municipais, face às responsabilidades e desafios colocados à governação da cidade – desenquadramento reflectido estruturalmente na manifesta exaustão financeira da CML;

Todos estes elementos têm vindo a sedimentar em Lisboa – tanto a nível político como a nível social – uma forte necessidade de se repensar os modelos de governação da cidade, e da respectiva administração dos seus bens, serviços e espaços públicos – não só nos âmbitos organizacionais e de competências das estruturas orgânicas da CML e das Juntas de Freguesia, mas inclusivamente a níveis de possíveis reordenamentos de ordem político-institucional mais abrangente.

⁶ Veja-se em anexo, as matrizes resumo de Pontos Fortes e Pontos Fracos, Ameaças e Oportunidades, resultantes das comunicações e dos debates decorrentes do seminário havido no dia 25 de Maio, em torno da temática da Governação da cidade de Lisboa.

Em termos globais, os desafios que se colocam à cidade de Lisboa não são muito distintos dos desafios que se colocam às mais diversas cidades Europeias de escala média ou superior. De forma a corresponderem a esses desafios, muitas destas cidades têm fomentado nas últimas duas décadas, múltiplos projectos e dinâmicas de transformação da mais variada ordem – devido, precisamente, às pressões decorrentes de uma série de factores de crise de governação das suas cidades, conjugados por sua vez com o surgimento de novas realidades e com desafios de completa nova ordem.

Estas reformas têm-se desenvolvido por diversos vectores: a descentralização de competências e responsabilidades (da escala central para a escala municipal, e da escala municipal para a escala mais local); a reconcentração de determinadas competências para escalas mais elevadas/metropolitanas; os diversos planos de reforma e de modernização organizacional; a vinculação do planeamento estratégico; o surgimento de novos instrumentos e âmbitos de participação, de parcerias e, no fundo, de governança urbana.



Compressões, desfasamentos, e principais vectores de reordenamento da acção pública em torno das cidades Europeias, nos últimos vinte anos
(Fontes: Borja 2003, Brenner 2004, Seixas 2007)

Em Lisboa, nestes últimos 20 anos, ainda não se enfrentaram de forma integrada e convincente, vectores de reforma de maior importância e consistência tais como a modernização organizacional, a descentralização político-administrativa, o planeamento estratégico ou a maior participação dos

cidadãos nos processos de pensamento e actuação sobre a cidade. Estes são, justamente, os vectores por onde algumas cidades Europeias têm desenvolvido das mais dinâmicas e inovadoras reformas.

Esta incapacidade da capital portuguesa em encarar reformas de âmbitos mais estruturais, tem tido duas ordens de consequência:

- Por um lado, tem resultado numa clara tendência para a tentativa de resolução das dificuldades de operacionalidade político-administrativa, através de vectores muito mais específicos, mas de alcance bem mais limitado – sobretudo se em carência de reforma noutras dimensões – tais como a empresarialização municipal ou o fomento político activo de projectos catalisadores, em grande medida de base urbanística;
- Por outro lado, tem resultado numa crescente dificuldade, por parte das estruturas clássicas orgânicas e políticas de Lisboa – justamente, por não se modernizarem – em conseguirem compreender e melhor governar com as necessidades, os ritmos e os anseios da cidade.

Estes dois efeitos conjugados – ambos com importantes custos – têm conduzido a uma pré-falência do modelo vigente em Lisboa, por sua vez cada vez mais pressionado por diferentes agentes.

Apesar de existir pensamento crítico e estratégico em distintos locais e em múltiplos actores na cidade de Lisboa, este não se tem materializado em projectos política e culturalmente sustentados, que suportem uma mudança de paradigma nos espaços, fluxos e culturas de governação da cidade. As principais razões para esta falta baseiam-se na conjugação de diversos factores. Não obstante esta diversidade, colocaríamos a tónica em duas principais razões:

- A. Na reduzida disponibilidade, por parte dos principais actores político-institucionais da cidade, para a dedicação e para o suporte aos necessários projectos de mudança – ocupados que estão no emaranhado das complexidades processuais e na gestão das suas redes de reciprocidade e de interdependência;
- B. Numa considerável distância, por parte da sociedade urbana de Lisboa, a estas problemáticas, não se percepcionando ainda a cidade, e o seu sistema de governação, como claro objecto de desenvolvimento, e de prioridade política e profissional.

Os desfasamentos entre os pulsares existentes nos diferentes sistemas, parecem aumentar na medida em que aumentam os processos de influência externa e glocal; e que não se desenvolvem dinâmicas mais consistentes de acção política e cívica sobre a cidade de Lisboa. Ora, tal efeito de

descompasso, se por um lado acentua as urgências e as pressões para a mudança, por outro lado parece dificultar as eventuais capacidades próprias de transformação do sistema de governação da capital portuguesa. O que, decididamente, obriga à construção muito atenta e empenhada de um processo de transformação e de inovação, a uma ampla capacitação da sua sociedade urbana, e a uma igualmente decidida sustentação e responsabilização de base política, de espectro alargado.

É importante realçar que existem, em simultâneo, múltiplos pontos fortes e oportunidades latentes ao próprio sistema de governação de Lisboa – se entendermos este num âmbito amplo, que abrange não só os espaços institucionais e de administração, mas igualmente as dinâmicas de regulação social, de cooperação e de governança, e ainda o próprio capital social e cultural da sociedade de Lisboa.

E é, justamente, apelando a estes âmbitos mais alargados do que se pode – e deve – entender como a *Polis* de Lisboa, que devem ser construídas as bases para a (em simultâneo) tão urgente e tão importante transformação dos paradigmas de acção político-social e administrativa da nossa cidade.

III. A JUSTIFICAÇÃO PARA A MUDANÇA: OS NOVOS PARADIGMAS DA URBANIDADE

Encontramo-nos já no ano 2009 – vinte anos depois da queda do muro de Berlim, e oito anos após o atentado das torres gémeas de Nova Iorque. Todos vemos e sentimos, nos mais diversos quadrantes, como o mundo se encontra em profunda mutação – para cada vez mais pensadores, encontramos no dealbar de um importante novo paradigma de desenvolvimento da humanidade, e do evanescimento de outro.

Para as dimensões das nossas cidades, encontrar-nos-emos, efectivamente, no início de um novo grande paradigma. Depois de um primeiro e longuíssimo período de consolidação das cidades clássicas – desde a invenção da agricultura, que forjou as primeiras urbes, até ao século XVIII e ao fim dos ‘antigos regimes’; e depois de um segundo período, referente à transformadora era industrial, que formou as estruturas de pensamento socio-político e económico que ainda hoje nos balizam, e que ampliou e metropolizou definitivamente as urbes, pelas pujantes mais-valias económicas e sociais entretanto criadas, espalhando-as – melhor ou pior – pelos territórios, pelas sociedades, e pelos imaginários de todos nós.

Mas hoje, as novas ‘máquinas a vapor’ – ou as variáveis mais definidoras das novas percepções e dos novos capitais (percepções e capitais económicos, mas também relacionais, sociais e ambientais) – encontram-se cada vez menos nos espaços e nas lógicas de produção, de política e de regulação

massificadas, normativas e generalistas, construídos – não sem sangue, suor e lágrimas – ao longo dos últimos dois séculos.

Hoje, as novas ‘máquinas a vapor’ são de condição eminente e profundamente *urbana e relacional*. Alguns dos nossos melhores pensadores chamam a este novo período de turbulência, justamente, de *Revolução Urbana* – não só pelo facto esta mudança de paradigma conter em si a terceira grande revolução nas cidades, mas sobretudo pelo facto de esta ser uma transformação em que *a cidade* assume, finalmente, um papel absolutamente central no desenvolvimento e na sustentabilidade dos homens e do planeta. Em primeiro lugar, porque é nos territórios das novas *polis* que as grandes mutações – mesmo que, por agora, muitas delas pareçam suceder-se ainda de forma relativamente subtil – mais se manifestam. Mas em segundo lugar, porque os espaços urbanos tornam-se definidores quase absolutos dos próprios capitais, das estruturas e dos anseios de (r)evolução. Melhor ou pior – tal sucesso depende cada vez mais, precisamente, das capacidades próprias de cada cidade em saber definir e procurar o seu próprio destino – dirigimo-nos para uma ‘nova condição urbana’, para diferentes formas de percepção, de interpretação, de produção e de dinâmica quotidiana nos espaços urbanos. E nos espaços urbanizados, o que é bem distinto.

Diversos documentos institucionais de referência internacional (das Nações Unidas, da União Europeia, e de países como o Reino Unido, a França e mesmo Portugal) realçam, justamente, o carácter estrutural destas transformações em curso, e sublinham o crucial papel das cidades e do apoio às suas comunidades, propondo justamente novas e mais activas formas de governação urbana⁷.

Poder-se-ão, assim, colocar por quatro ordens, as bases justificadoras da necessária mudança nas estruturas e nas dinâmicas de governação da cidade de Lisboa:

Primeira Base: A profunda crise do sistema de governação da cidade de Lisboa (em sério desfasamento com as oportunidades da cidade). Tal como reflectido no ponto anterior deste documento, a manifesta crise das estruturas de governo e de administração da cidade de Lisboa – crise reconhecida por uma amplíssima maioria da sua sociedade – e o similar reconhecimento de que tal crise tem provocado crescentes debilidades nas suas forças socio-demográficas, culturais e económicas, é, em si mesmo, a primeira (e plenamente suficiente) base, para a forte necessidade de mudança.

⁷ Veja-se a Carta de Leipzig in <http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/policy/2007/8/leipzig-charta-adr-pt.pdf> ; os documentos da Organização das Nações Unidas para o *UN Habitat* in <http://www.unhabitat.org> ; o Relatório da Comissão Europeia sobre o Estado das cidades (DG Regio, 2007) in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/state_exec_en.pdf; a Neighbourhood Renewal Strategy (UK) in <http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal> ; as Politiques de la Ville (France) in <http://www.ville.gouv.fr> ; e finalmente a Política de Cidades Polis XXI (Portugal) in <http://www.dgotdu.pt/pc> .

Segunda Base: A consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento urbano (de escala global). Acima também já escrevemos – decerto, de forma muito resumida – sobre a actual consolidação de novas formas de vivência, de relacionamento e de aprendizagem nas cidades (e de praticamente todos os habitantes do planeta), bem como de novos processos de produção e de criação, e da própria reestruturação de novas culturas, simbologias e paisagens. Com a revolução informacional (da qual a democratização da comunicação móvel e da internet são apenas meios para mutações de mais profundo espectro), a nossa sociedade tem-se tornado cada vez mais numa *sociedade hipertexto* (Ascher 2001), realidade que parece mostrar extraordinárias oportunidades mas que também parece trazer riscos de fragmentação social e perceptual (Touraine 2005, Bauman 2005).

Assistimos a importantes transformações nos padrões de vivência na cidade e na metápole; a transformações nas nossas relações sociais; a transformações nas práticas de produção; a transformações tecnológicas e ecológicas; a transformações nas estruturas de financiamento e de recursos (incluindo públicos); enfim, a transformações nas estruturas e praticas políticas e de governação. As cidades vão-se transmutando por diferentes espaços, por novas redes e por novas temporalidades (Soja 2000, Nel.lo 2001); por morfologias mais reticulares (que vão substituindo as morfologias aureolares); por vínculos sociais e económicos muito mais numerosos e flexíveis; por novas culturas de cidadania e por novas exigências e interesses de base local.

Decididamente, num curto espaço de tempo, a cidade já não é a mesma, nem se situa nos mesmos ambientes em que se situava e se compreendia, há muito poucas décadas atrás. É cada vez mais nas cidades onde se concentram e se reflectem os grandes desafios do homem e do planeta, e onde se debatem os desafios, os valores e as alternativas da nossa sociedade.

Terceira base: O Direito à Cidade (como elemento central de emancipação social e humana). Sendo na cidade que, potencialmente, melhor se poderá realizar e desenvolver a sociedade, a política, a economia, a própria sustentabilidade do planeta; então, a visão e a actuação sobre e com a cidade, já não pode ser somente sustentada em questões e instrumentações técnicas, de engenharia e urbanismo, de regulação e de normas regulamentares. A cidade subentende, cada vez mais, as nossas escolhas sobre *modos de vida*, as nossas escolhas sobre a *emancipação social e humana*.

É nestes quadros que se coloca, de forma central, o Direito à Cidade. Expresso em primeiro lugar pelo pensador francês Henri Lefébvre (1968), *o Direito à Cidade é o direito à vida urbana*, à habitabilidade na cidade, a uma renovada centralidade, aos lugares de encontro, aos ritmos e oportunidades da cidade, permitindo uma completa utilização dos momentos e lugares da cidade. Este inclui, assim, o direito ao lugar, o direito à habitação, o direito à justiça, o direito ao espaço público, o direito à educação, o direito à mobilidade e à acessibilidade; inclui ainda o direito à identidade colectiva, o direito à participação, o direito à boa paisagem, o direito à cidade como

refúgio e, evidentemente, o direito à diferença. Mas mais: como escreveu o urbanista catalão Jordi Borja (2003), “o direito à cidade, hoje, é também o dever de transformar o mundo, e é o direito de construir tempos e espaços que façam possível uma vida mais amável, mais cordial e mais justa para todos”.

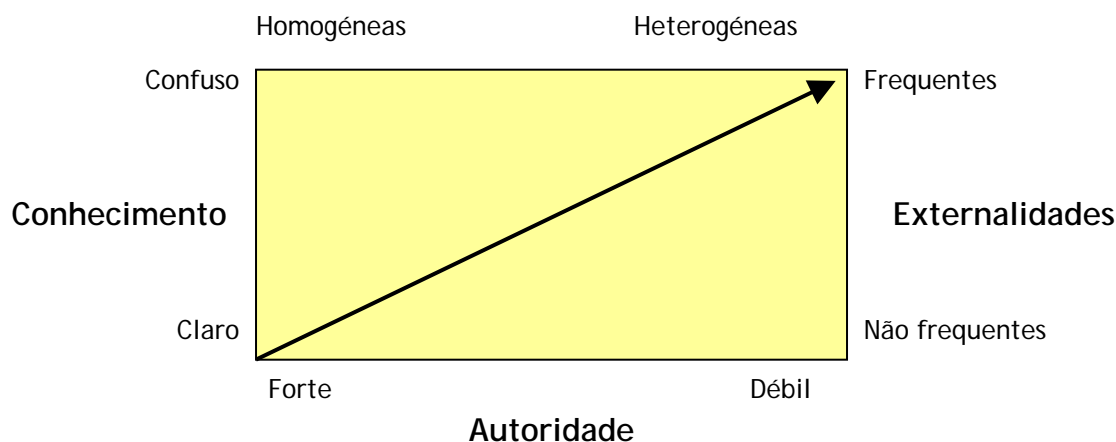
É esse o sentido de democracia urbana que muitas cidades procuram hoje desenvolver, nos espaços de vida (de habitat) e de relacionamento (de cidadania) de cada cidadão. A cidadania forma-se e consolida-se através da vivência, da partilha e da aprendizagem *em conjunto*. Já Aristóteles – denominando de *synoikismus* à sinérgica e vital condição humana do «*viver em conjunto*» – escrevera como o homem só se torna verdadeiramente humano, através da sua participação e do seu pleno envolvimento na sua comunidade.

Estas perspectivas – cheias de potencialidades – sugerem-nos a construção de visões e de formas de acção, nas nossas cidades, bem mais abrangentes, bem mais ‘sistémicas’, bem mais transversais. Para tal, temos que preparar boas, eficazes e renovadamente democráticas estruturas de governação e de administração urbana. Não será um caminho simples, mas será certamente um caminho bem aliciante – para além de inevitável.

Quarta base: (A paulatina construção de) Novas estruturas e novas dinâmicas na governação das cidades. Claramente, as políticas e as estruturas de governo e de administração urbana mais tradicionais – das quais, Lisboa mostra ser claro exemplo – revelam-se cada vez mais impotentes para resolver minimamente as necessidades e os anseios actuais das cidades e suas populações. Como mostrou esquematicamente Joan Subirats (no recente seminário em torno das temáticas da Governação, em Lisboa, 2009), o presente panorama de governo de muitas cidades, pode tornar-se hoje numa perigosa conjugação de uma crescente heterogeneidade de situações e de preferências, de interferências ou externalidades cada vez mais frequentes, de padrões de conhecimento cada vez mais confusos, e de uma autoridade cada vez mais débil.

Panorama das Dificuldades de Governo das Cidades

Preferências



Fonte: Joan Subirats (Seminário de Governação, Maio 2009, Lisboa)

Esta preocupante tendência – consideravelmente reconhecível para a realidade actual de Lisboa – é o cenário mais expectável para as cidades que não reformarem e qualificarem os seus sistemas políticos, de administração, e de envolvimento da cidadania. Para estas, a desorientação e a impotência serão cada vez maiores.

Face às perspectivas de se ir paulatinamente deixando as estruturas e os valores de condução do presente e do futuro das cidades quase exclusivamente para lógicas de mercado e/ou ainda (num outro sentido) para lógicas quase exclusivamente tecnocráticas, colocar-se-á a necessidade de rever o que a cidade – e a sociedade urbana – verdadeiramente necessitam e afinal invocam. Talvez, e muito simplesmente, em torno de duas grandes dimensões:

- a) Primeiro, dos próprios **desafios da cidade** (sustentabilidade, inclusão social, qualidade de vida, urbanismo qualificado, etc.), que necessitarão de uma orientação política muito clara e que, seguramente, irão implicar a tomada de decisões que contestam algumas práticas e pautas presentes, bem como posicionamentos e privilégios actuais;
- b) Segundo, dos **desafios da própria reafirmação democrática e política, na e com a sociedade urbana** – permitindo abrir assim novas perspectivas de interiorização e de accionamento dos valores da democracia, da ética e da responsabilidade para cada cidadão.

A leitura de alguns conhecidos estudos de análise comparativa da evolução das cidades europeias (com base na performance de indicadores de qualificação), desenvolvidos nas últimas duas décadas⁸

⁸ Vejam-se, nomeadamente, os estudos da London School of Economics and Political Science – Urban Research Group, em <http://www.lse.ac.uk/collections/urbanAtLSE> e, como referências mais analíticas Borja e Castells (1997), Parkinson (2001), Jouve e Booth (2004).

revela, sem surpresas, uma correlação considerável entre qualificação urbana e inovação política. As cidades com melhores performances e com melhores níveis de qualificação (a vários níveis, social, económico e ambiental, nomeadamente), têm sido também aquelas que, em diferentes situações, cenários e escalas, têm fomentado um determinado grau de inovação e de transformação no panorama das suas políticas urbanas e dos seus próprios quadros político-institucionais.

Assim, e procurando enfrentar a desorientação, Lefébvre propunha em 1970, três leis negativas e três leis positivas para a tão urgente e importante formação das novas formas de actuação sociopolítica sobre a cidade:

Leis negativas de Lefébvre (1970)

1. Quebrar as barreiras que dividem e separam o conhecimento e a acção sobre a cidade
2. Acabar com as lógicas de separação e de segregação de pessoas, de funções, de códigos – em suma, acabar com as formas de separação que bloqueiam o desenvolvimento qualitativo
3. Ultrapassar os elementos que provocam a opacidade nos relacionamentos

Subentendem-se, nestas três leis negativas, as fortíssimas críticas de Lefébvre ao urbanismo redutoramente morfo-funcional da sua época (e em grande medida ainda de hoje), bem mais do que ao facto de este poder ser visto como simples estrutura científico-tecnocrática de suporte às dinâmicas liberais ou neoliberais – para exigir que a promoção do urbano deixasse de ser puramente quantitativa, para se tornar eminentemente qualitativa.

Leis positivas de Lefébvre (1970)

1. Substituir, no entendimento e na acção sobre a cidade, a primazia da perspectiva de bem, pela primazia da perspectiva de contrato;
2. Assegurar a reapropriação da cidade pelas pessoas;
3. Promover a produção e a gestão urbana por novas fórmulas sociais e novas unidades espacio-temporais.

Nestas propostas, por sua vez, subentende-se o entendimento da condição e da sociedade urbana, mais como de dinâmica ou de ‘vida urbana’, privilegiando a atenção aos processos, aos intercâmbios, às trocas e às reciprocidades. E assim, abrindo definitivamente o caminho para que a participação cívica, o debate e a contratualização, e a formação de redes de governança, se pudessem tornar elementos decisivos para uma governação mais moderna e em simultâneo mais democrática.

Correspondendo aos seus dilemas e oportunidades, as mais variadas cidades têm desenvolvido múltiplas experiências e transformações – de pequena ou de larga escala – em torno de novas formas de agir e de governar. Em áreas como o planeamento estratégico, a governação de maior proximidade, a reestruturação e qualificação administrativa, a instituição de redes de governança, de cooperação e de parceria, a maior auscultação e participação cívica (pois cada vez menos se aceitam a mera ‘viabilidade técnica’, é cada vez mais necessário, para cada projecto, uma ‘viabilidade social’), mesmo uma maior co-responsabilização dos cidadãos e a instituição de processos como os de ‘urbanismo participativo’.

Embora muitas destas experiências sejam ainda de carácter pouco consolidado, outras já têm uma forte maturidade. Mas o mais significativo será o facto de que está definitivamente instalado um panorama de compreensão da cidade como palco privilegiado de inovação para a própria democracia. Mesmo – ou especialmente – em momentos de crise, urbana e global (Clark, 2002), no fundo reflexo da época de transformação em que vivemos. Relembrando o que escreveu Borja há já mais de uma década, a cidade mostra continuar a ser ‘a maior oportunidade de inovação política’ (1998).

IV. GRANDES PRINCÍPIOS: PARA UMA GOVERNAÇÃO URBANA EFICIENTE, PARTICIPADA E SUSTENTADA EM LISBOA

A proposta de mudança de paradigma na Governação de Lisboa – ou da sua *revitalização política* – baseia-se no que será o elemento mais central da cidade social e política: **a cidadania**.

É no fortalecimento da cidadania que melhor se sustenta toda e qualquer qualificação das estruturas de governação de uma cidade (na sua administração, nas suas redes de governança e de participação, no seu capital social e cultural). **É no fortalecimento da cidadania que melhor se constrói comunidade**. E Lisboa, tendo excelentes potencialidades para tal, necessita de construir comunidade, da escala da cidade (ou mesmo da sua metrópole) à escala de cada um dos seus bairros. Aproximando assim, afinal, todo o cidadão – ao invés de o afastar, o que tem sucedido à demasiado tempo – da sua própria cidade/comunidade, da sua administração, e do seu destino.

Propõe-se assim para Lisboa, como conceito-chave de reforma para os seus sistemas de governação, a perspectiva de desenvolvimento das dinâmicas individuais e colectivas de cidadania:

Construir Comunidade

A Política da Cidade como Novo Espaço Público

A revitalização do sistema democrático e de governação de Lisboa passa, assim, pela **criação de estruturas e de processos que permitam uma maior proximidade entre a política e o cidadão, e uma maior partilha dos destinos colectivos da cidade e de cada um dos seus bairros**⁹. Por ser o lugar dos quotidianos de cada cidadão, por ser o espaço-tempo privilegiado das nossas vivências e dos nossos labores, por ser a escala com maior potencialidade de sinergias (sociais, económicas, culturais, criativas, e evidentemente também políticas), a cidade – a nossa Lisboa – poderá tornar-se elemento-chave de formação de novas formas de construirmos comunidade, e de nesse sentido conseguirmos desenvolver redes, pactos e valores mais colectivos. Muitas cidades têm desenvolvido este caminho, diversas metodologias e processos encontram-se já bem testados¹⁰. No fundo, a cidade deve ser elemento-chave de aprofundamento da cidadania, no âmbito de uma nova cultura política (Clark, 2003) que se tem desenvolvido com a sociedade informacional e hipertexto (Ascher, id.) em que cada vez mais vivemos.

Mas a revitalização política de Lisboa deve passar, igualmente, por **um manifesto reforço das capacidades de gestão e de administração pública da cidade**¹¹, face às novas necessidades e desafios das urbes do século XXI, e face à manifesta crise (tanto de visão como de operacionalidade) em que as actuais estruturas administrativas de Lisboa se encontram. Haverá, assim, que ser bem mais estratégica, abrangente e integrador; haverá que melhor perceber os espaços e os tempos verdadeiramente essenciais para o desenvolvimento e a coesão da cidade, dotando de responsabilidades e recursos as escalas e os órgãos mais adequados de acção pública em cada dimensão; haverá que ser bem mais exigente, bem mais eficiente, bem mais auto-crítico e avaliativo; haverá que motivar recursos e clarificar competências; haverá que dotar de informação e de conhecimento os mais variados espaços de debate e de decisão política.

A revitalização política de Lisboa deverá ainda passar pela **definitiva assumpção da sua especificidade, no panorama metropolitano e nacional**. O duplo estatuto de centro geo-metropolitano da mais relevante região nacional em quase todos os âmbitos, e de capital política de um país Europeu com fundas bases históricas e com forte peso do Estado-Central, coloca a cidade num lugar único. Essa especificidade deve ser absolutamente atendida nas suas bases estratégicas, bem como nas suas exigências de quadros de competências e de recursos, e nas suas pautas de acção¹².

VECTORES PARA UMA GESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA

⁹ Vejam-se, a este propósito, as intervenções de Ana Alves de Sousa, de Manuel Saraiva, de Paulo Ferrero e de Nuno Caleia Rodrigues (Seminário de 25 de Maio de 2009).

¹⁰ Veja-se, como excelente exemplo, os princípios e processos da Agenda Local 21 – e a respectiva intervenção de Maria de Lurdes Poeira (Seminário de 25 de Maio de 2009).

¹¹ Vejam-se as intervenções de Joan Subirats, de Nuno Vitorino, de Irene Lopes e de Fernando Santo (Seminário de 25 de Maio de 2009).

¹² Vejam-se as intervenções de Nuno Caleia Rodrigues, de Nuno Vitorino e de José Sarmento de Matos (Seminário de 25 de Maio de 2009).

(Adaptado de F. Ascher “Os Novos Princípios do Urbanismo”, 2001)

- Gestão urbana em contexto incerto: da planificação urbana para a gestão estratégica urbana
- Dar prioridade aos objectivos, frente aos meios: das regras de exigência às regras de resultados
- Novas dimensões de trabalho e de objectivos / resultados
- Adaptar a cidade às novas exigências, ritmos e complexidades: dos equipamentos colectivos aos serviços individualizados
- Lugares em função de novos usos: de espaços simples a espaços múltiplos
- Uma sociedade diferenciada
- Readaptação dos poderes públicos: da administração passiva à regulação activa
- Nova qualidade de vida urbana: urbanismo multisensorial
- Adaptar e aprofundar a democracia na cidade: do governo da cidade à governação urbana

Finalmente, propõem-se **sete grandes princípios** para um sistema de governação de Lisboa que seja eficiente, participado e sustentável.

Quatro princípios são de ordem transversal, interligando-se com as 4 grandes orientações sistematizadas na proposta global da Carta Estratégica: Estratégia e cumulatividade das políticas públicas (princípio 1); Clarificação da acção socio-política para as escalas e as dimensões de uma cidade capital (princípio 2); Máxima proximidade na gestão e na administração local (princípio 3); Informação e conhecimento na e com a cidade (princípio 7).

Os restantes três princípios situam-se de forma mais precisa para os 3 vértices de governação urbana – no âmbito do quadro triangular anteriormente sugerido: Administração eficiente e qualitativa (princípio 4); Governança e conectividade ampla (princípio 5); Participação e pleno envolvimento cívico (princípio 6).

1. O Princípio da Estratégia e da Cumulatividade nas Políticas Públicas

O princípio da estratégia e da cumulatividade (ou da sustentabilidade) das políticas públicas subentende, antes de tudo o mais, a absoluta necessidade de se construir uma plataforma global, integrada e consensualizada – após grande debate e confronto de perspectivas e de ideias – de

planeamento e de preparação do futuro da cidade. Temos, hoje, a absoluta necessidade de desenvolver um *Projecto para Lisboa*. Um projecto que seja o mais colectivamente debatido e apreendido possível, cujas opções e objectivos – não obstante as divergências e conflitos inerentes e naturais em qualquer cidade – possam conseguir ultrapassar barreiras sectorialistas, ideológicas e partidaristas.

Um projecto que seja assim a base da cumulatividade e da consistência das principais políticas públicas a exercer sobre a cidade, não quebrando energias, antes consolidando sinergias em torno dos vectores consensualizados, às mais diversas dimensões e escalas da cidade. E que, assim, seja um dos mais importantes elementos de desenvolvimento de *confiança*, entre a comunidade Lisboa.

São as seguintes as linhas de acção propostas para o primeiro princípio:

- a) Primeiro que tudo, a construção e aprovação de uma **Carta Estratégica de Lisboa**. Uma carta que explane os princípios, os valores, os direitos e os deveres na cidade. E que, em seguida, estructure análises, opções, objectivos, linhas concretas de acção, recursos e responsáveis. A Carta de Lisboa deverá ser debatida (podendo ser base de novas formas de participação e de aprofundamento do pensamento urbano e de acção sobre e com a cidade) e finalmente aprovada pelos Lisboetas e pelos seus órgãos políticos. Mas deverá igualmente ser partilhada e aprovada – dado a especificidade da capital – nos órgãos metropolitanos e ainda nacionais. A (esperançadamente) vasta aprovação social da carta sustentará assim o sentido de ‘construção’ de uma comunidade urbana com destino e com direcções.
- b) A Câmara Municipal de Lisboa deverá assumir a responsabilidade e a liderança de todo o processo de construção da Carta Estratégica, apelando, nesse sentido, ao envolvimento de todos os actores urbanos – incluindo dos próprios órgãos participativos a criar, como o *Conselho de Cidade, os Conselhos Sectoriais e os Conselhos de Bairro* (v. princípios 5 e 6) – e disponibilizando o máximo de informação, de conhecimento e de capacitação de reflexão e de decisão por parte de todos (v. princípio 7). Recomenda-se fortemente a aplicação dos já bem testados e consistentes princípios e processos da Agenda Local 21 (que incluem processos de participação, instrumentos de debate, de confronto de críticas e de ideias diferentes e de construção de consensos, metodologias de construção de planos de acção, de acompanhamento e de avaliação, etc.).
- c) As estratégias devem ser debatidas e consensualizadas para as diversas escalas e dimensões de Espaço e de Tempo da Lisboa de hoje e de amanhã (v. princípio 2). Desde logo, uma estratégia de Lisboa para a sua dimensão de *capitalidade*, e seguidamente uma estratégia de Lisboa para a sua dimensão de *centralidade metropolitana*. Em paralelo, deve-se promover a construção de estratégias para as diversas dimensões sectoriais, e sub-territoriais de Lisboa. Para as

dimensões sectoriais, deve-se pugnar pela construção de *pactos* entre os stakeholders de cada sector (a título de exemplo: *Um pacto pela mobilidade, Um pacto pela cultura, Um pacto pela cidade inclusiva*), construindo assim redes de comunicação e de co-responsabilização de estratégias mais integradas. Para os territórios de Lisboa, deve-se pugnar pelo debate e estruturação de *estratégias de distrito urbano (e seus respectivos bairros)*, aprofundando-se assim a governança, as redes sociais e as sinergias de acção (e também de co-responsabilização) às escalas mais locais (v. princípio 3).

- d) A Carta Estratégica – e suas decorrentes estratégias sectoriais e de distritos urbanos – deve tornar-se num poderoso instrumento de vinculação dos governos e da administração municipal e local. As estruturas institucionais, organizacionais e orçamentais devem ser re-direccionadas nesse sentido. Será ainda um poderoso instrumento de motivação, endógena e exógena à administração municipal. A Carta Estratégica e seus desenvolvimentos devem, assim, contemplar decididamente as necessidades de reestruturação e de modernização da administração municipal. Ainda, e lembrando a importante diferença entre *Estratégia* e *Planeamento Estratégico*, deve ser consolidada uma boa estrutura de Planeamento Estratégico na CML e nos demais órgãos de governação municipal – estrutura que deverá gerir os processos de consolidação da Carta Estratégica, posteriormente acompanhando as suas necessidades, execução e monitorização.

2. O Princípio do Enfoque em Novas Leituras da Socio-Economia e do Espaço-Tempo de Lisboa

O princípio do Enfoque em novas leituras da Socio-Economia e do Espaço-Tempo Urbano de Lisboa, entende que a cidade contemporânea necessita de ampliar e de, em simultâneo, melhor saber enfocar as mais variadas dimensões e escalas de interpretação, de governação e de administração da cidade. Ou seja, se por um lado as novas complexidades e exigências urbanas nos obrigam a abrimos os campos de acção – não só pública, também privada e cívica – bem para além dos campos mais clássicos de acção da administração local (urbanismo, infra-estruturas, habitação social, cultura); por outro lado, tal complexidade apela, decididamente, a um esforço de clarificação muito forte de capacidades, de competências e de partilhas.

Observe-se, desde logo, a questão das escalas de actuação para Lisboa: a cidade ainda não assumiu, de forma clara, uma estrutura de pautas de competências e de recursos para uma mais qualificada governação às suas principais escalas urbanas: a escala da capitalidade, a escala da centralidade, a escala da proximidade. Neste âmbito, são particularmente manifestas as debilidades políticas e administrativas, na sua escala metropolitana (por um lado) e nas suas escalas mais locais (por outro lado). Escalas estas onde, afinal, se jogam dos elementos mais decisivos para a afirmação da qualidade, da equidade e da sustentabilidade de toda uma sociedade.

Lisboa deverá perder definitivamente os seus complexos de cidade central – complexos alimentados por décadas de discursos de macrocefalia – e situar-se num claro papel de afirmação. Nesse sentido, Lisboa deve deixar bem evidente que a sua afirmação é também parte integrante da afirmação nacional e metropolitana.

São as seguintes as linhas de acção propostas para o segundo princípio:

- a) Lisboa, e suas instituições de governação, devem assumir claramente o facto de que as novas exigências e complexidades urbanas, em conjugação com o desejado re-fortalecimento da política local, implicam uma inevitável expansão e ainda um re-direccionamento do espectro das dimensões clássicas de regulação e de administração da cidade (Subirats, 2009). Por um lado, exigem-se novas formas de actuação em dimensões tradicionais de acção política e de regulação, tais como a gestão urbanística, a inclusão social ou o ambiente. Por outro lado, torna-se igualmente decisiva a atenção para áreas não convencionais de acção municipal, tais como o desenvolvimento e a promoção económica, a regulação imobiliária (diferente de urbanística), o apoio e a valorização das comunidades locais, a inovação tecnológica, a qualificação da educação e das redes escolares. Da mesma forma, há que dar especial atenção a campos específicos, hoje em dia reconhecidamente críticos para a cidade, cujos enfoques eram inexistentes ou muito débeis nas formas convencionais e generalistas de administração e regulação: o comércio de proximidade e os mercados, os imigrantes e as franjas sociais mais excluídas, os idosos, as famílias monoparentais.

Esta ampliação dos campos de acção é, reconhecidamente, um desafio de tal forma relevante para Lisboa que exigirá, igualmente, um grande esforço de capacidade de integração e de visão estratégica (v. princípio 1), bem como uma importante clarificação de competências (v. princípios 3 e 4).

- b) As instituições de governação de Lisboa devem formar uma decidida voz de pressão e de influência, sustentando a grande relevância da qualificação e do investimento nas cidades, para os quadros globais de desenvolvimento e de sustentabilidade social, económica e ambiental do país, da Europa e do Planeta. Apoiando assim decisivamente os esforços de mudança de paradigma nos enquadramento mais globais de acção política, e ajudando a formar novas perspectivas e caminhos face ao período de crise e de mudança paradigmática em que vivemos.
- c) Lisboa deve situar, para si própria, quadros de estratégia, de competências e de acção para a sua escala de Capitalidade – no seu posicionamento face ao País, à Ibéria, à Europa e ao Mundo. A situação de Capital política de Portugal e a conseqüente presença muito forte do

Estado Central é, neste âmbito, um aspecto bem evidente da especificidade da cidade. A especificidade e diferenciação de Lisboa provocada pelo seu efeito de capital, apela desde logo a uma diferenciação nos seus enquadramentos político-institucionais e mesmo normativos¹³. Nos sectores e espaços em que o Estado Central influencia directamente a cidade, dever-se-ão instituir mecanismos de gestão partilhada e de maior concertação com a Administração Central e seus diversos órgãos – nomeadamente, a constituição de consórcios em dimensões como os transportes urbanos, a habitação, a educação, a gestão do património cultural e arquitectónico, a gestão dos espaços expectantes e alienáveis do Estado. Em simultâneo, as estratégias de Lisboa (v. princípio 1) devem ser integradas com as diferentes estratégias, a outras escalas, que a envolvem ou influenciam de forma significativa: a Metrópole, o estuário e o porto, os parceiros sociais e culturais, as dinâmicas económicas, as dinâmicas do Estado.

- d) Da mesma forma, Lisboa deve situar quadros de estratégia, de competências e de acção para a sua escala de Centralidade – face à sua condição de cidade-centro de uma importante Região Metropolitana. Lisboa deve, desde logo, pugnar por uma reforma político-institucional da administração metropolitana, pois sem adequada e legitimada estratégia e vinculação política metropolitana (em áreas como a contenção da produção urbanística, a gestão metropolitana das redes de mobilidade e de transportes, ou a contenção de grandes espaços comerciais fora de espaços consolidados) será impossível impedir o contínuo caminho de fragmentação e de insustentabilidade da AML.
- e) Finalmente, Lisboa deve assumir, decisivamente, quadros de estratégia, de competências e de acção para as suas escalas de maior Proximidade – as escalas dos seus bairros e dos quotidianos dos seus cidadãos. Pela sua relevância, no princípio 4 serão detalhadas as diferentes linhas de acção propostas, tais como os processos de desconcentração municipal e de, por outro lado, agrupamento de Freguesias para maior capacidade de acção e sustentação de recursos destas – com face a uma paulatina aproximação a uma estrutura única e independente de governo local; o desenvolvimento de estratégias para cada um destes territórios mais locais da cidade (evidentemente, integradas com as estratégias globais desta, mas posteriormente desenvolvidas de forma descentralizada, no âmbito das respectivas instituições e comunidades mais locais) – estratégias que envolvam *Planos de Acção Local*, muito operacionais e igualmente vinculativos (ref. Visão 2012); e ainda o maior suporte na construção de *empowerment* cívico, nesta escala de maior consciência e capacitação do sentido de cidadania e de colectivo, de cada cidadão.

3. O Princípio da Máxima Proximidade na Gestão e na Administração Local

¹³ Tal como sucede com as cidades capitais de países como a França (lei para as 3 maiores cidades francesas) e a Espanha (lei da capitalidade).

O conceito de *Habitat* é um conceito central no quadro do Direito à Cidade. Fortemente conectado com os valores da urbanidade, da qualidade de vida e da construção de comunidade, o seu reconhecimento – quer para as pautas de processos de desenvolvimento social e económico, quer para as correspondentes escalas de acção pública – tem sido projectado nas cidades da Europa nas últimas décadas, através de significativos redireccionamentos dos sistemas de governação, via consistentes processos de desconcentração e/ou de descentralização, tanto de competências técnicas e administrativas, como de responsabilidade e de autonomia política.

É hoje sobejamente reconhecido que os governos de proximidade das cidades, se bem capacitados, possibilitam múltiplas energias de qualificação da acção pública, e de qualificação do habitat. Permitem desde logo, e justamente pela sua proximidade, uma melhor base de compreensão e de correspondente acção face aos anseios e expectativas de cada cidadão, e de cada um dos espaços da cidade. Permitem ainda uma melhor integração de políticas e de acções sectoriais – integração difícil quando existe uma forte sectorialização de base central – bem como maiores possibilidades de monitorização e avaliação (existindo, evidentemente, pautas estratégicas debatidas e consensualizadas, tanto à escala da cidade como à escala de cada bairro – v. princípio 1). E potenciam, em muito, a consciência e as capacidades de participação e de envolvimento da sociedade civil.

Para além da proximidade urbana ser uma mais-valia social e política crescentemente re-conhecida, em Lisboa a tradição e o simbolismo desta proximidade política são muito relevantes. Porém, é uma escala de governação que se encontra muito debilitada, acentuando, paradoxalmente, o sentido de incapacidade e de impotência na acção pública sobre a cidade (v. os poderes e os recursos das Juntas de Freguesia). Como vimos no diagnóstico, a Câmara Municipal e seus quase absolutos recursos, encontra-se em estado de grande afastamento dos habitats da sua própria cidade. Na verdade, é possível que Lisboa seja dos territórios do país onde o poder parece estar mais longe do cidadão – outro enorme paradoxo de Lisboa. Lisboa deve assim alterar, decididamente, o paradigma de governação e de planeamento excessivamente centralizado e distante dos espaços da cidade e do cidadão.

Os processos de desconcentração desenvolvidos em Lisboa têm sido quase exclusivamente efectuados por sectores-estaque: na reabilitação urbana (as Unidades de Projecto das Zonas Históricas); na gestão de processos de urbanização nova e/ou social (em zonas como Chelas ou o Alta de Lisboa); e em empresas com fins sectorialmente muito específicos (como a Gebalis, a Egeac ou a Ambelis). Refira-se que o desenvolvimento destes processos de desconcentração foi quase sempre justificado, justamente, com base na necessidade de visões e actuações mais integradas e mais próximas dos, respectivamente, sectores e locais específicos de actuação.

Lisboa deve, assim, potenciar ao máximo esta sua dupla oportunidade – mais do que ponto fraco ou ameaça – face, justamente, aos novos paradigmas de cultura política e de governação em clima de maior proximidade e de maior subsidiariedade quer entre órgãos institucionais, quer com a sociedade e os cidadãos.

São as seguintes as linhas de acção propostas para o terceiro princípio:

- a) Desenvolvimento de *um duplo processo de desconcentração e de descentralização municipal*. Por um lado, o desenvolvimento de um processo integrado de desconcentração Municipal (de recursos e de competências) num número determinado de Unidades de Administração Local (UAL). Estas UAL devem cobrir completamente o território do município de Lisboa (com a eventual excepção de territórios de natureza e condição específica e que exijam uma escala de administração mais ampla, tal como o Aeroporto e o Parque de Monsanto). Por outro lado, deve desenvolver-se um processo paralelo de agrupamento de Freguesias, por forma a consolidar uma sua melhor capacitação de acção, muito especialmente tendo em vista um futuro processo de efectiva descentralização municipal. Para ambos os efeitos, poderá ser consensualizado um determinado número de *Distritos Urbanos*¹⁴, uma nova estrutura de administração local da cidade definida no âmbito de critérios culturais e históricos, mas também geográficos e urbanísticos, e evidentemente políticos. O cenário mais adequado será o estabelecimento de um único mapa de desconcentração / descentralização (ou seja, as UAL desconcentradas da CML deverão ser em mesmo número, e nos mesmos territórios e fronteiras, que os agrupamentos de Freguesias). As experiências de múltiplas cidades europeias revelam distritos urbanos que variam entre os 50 e os 100 mil habitantes, e entre os 15 e os 50 mil edifícios. Face às diversas realidades de cidades similares a Lisboa, e face aos mais recentes estudos desenvolvidos nestes âmbitos (permitindo um já considerável know-how técnico e socio-político) o número mais interessante de Unidades Desconcentradas/Agregações de Freguesias para Lisboa poderá estar entre 5 e 12.

- b) Haverá assim, num primeiro período (anterior a alterações de âmbito político-legislativo), uma coexistência entre estes três tipos de instituições – UALs e Agrupamento de Freguesias, e evidentemente as Juntas de Freguesia. A perspectiva de médio prazo será, no entanto, a da consolidação de um único mapa de órgãos locais politicamente legitimados – uma nova configuração de Freguesias para Lisboa, decorrente justamente da sua agregação – integrando-se assim um único tipo de estrutura institucional, com os recursos e as competências técnicas e administrativas das UALs e das 53 Juntas de Freguesia.

¹⁴ Existem diversas formas de poder nomear estas unidades de administração mais local, para uma cidade como Lisboa. Dir-se-ia que o mais interessante poderá ser, precisamente, *Juntas*. Na Primeira República dividira-se a cidade em 4 *Bairros Administrativos*. O étimo *Distrito Urbano* tem sido o mais utilizado nos debates mais recentes, daí a sua utilização neste documento. *Distrito Urbano* é igualmente o nome das unidades administrativas mais locais de diversas cidades em Espanha. Nas grandes cidades francesas utiliza-se tanto *Arrondissement* (Paris) como *Commune* (Lyon) ou mesmo *Secteur* (Marselha). Em Itália o termo mais utilizado é *Comuna* (é o caso de Roma).

- c) Os referenciais das competências e dos recursos políticos, técnicos, humanos e orçamentais a desconcentrar e descentralizar devem ser, evidentemente, objecto de debate e de aprovação social e política, no âmbito das propostas globais de administração mais local de Lisboa a serem consensualizadas. Não obstante, o que a Europa urbana mais bem sucedida nos mostra é um panorama em que os órgãos mais locais são responsáveis (e competentes) por todas as áreas onde se mostra importante, no âmbito dos seus territórios, respostas rápidas e eficazes com um simultâneo profundo conhecimento local: os serviços gerais de manutenção, o ambiente urbano e a mobilidade de proximidade, os espaços públicos, as mais diversas questões sociais, educativas e culturais, o desporto e a saúde de escala local, o apoio directo ao município e à expressão cívica, mesmo a gestão urbanística de pequena/média escala. Entende-se que a perspectiva geral para Lisboa deverá ser, assim, a de desconcentrar/descentralizar *todas* as funções sectoriais executivas e operacionais de ligação directa com a cidade (e seus cidadãos e seus espaços), bem como *todas* as funções de front-office. Por outro lado, deverão manter-se na escala central municipal, as funções de natureza transversal aos mais variados sectores e escalas de acção, as funções sectoriais que envolvem evidentes ganhos de eficiência quando geridas em escala considerável (como a recolha e tratamento de resíduos), e ainda as funções de suporte global e de gerência administrativa municipal.

Os processos de desconcentração e de descentralização devem ambicionar a não permitir qualquer duplicação de funções nos âmbitos inter-escalas ou intra-escalas, nem a aumentar o número de funcionários municipais já existente, antes re-allocando, re-capacitando e re-motivando os recursos humanos e organizacionais da forma o mais eficiente e pró-motivacional possível.

- d) Por forma a consolidar o processo de desconcentração/descentralização, e a sua relevância política e administrativa, deve ser constituído um pelouro (e nomeado respectivo Vereador) para cada uma das UALs desconcentradas / Agrupamento de Freguesias.
- e) No prosseguimento das linhas de acção de âmbito estratégico para a cidade (v. princípio 1), deve valorizar-se a construção de uma estratégia para cada distrito urbano. Estas estratégias deverão ser debatidas, construídas e consensualizadas socialmente no âmbito de processos como os da *Agenda Local XXI*. A escala do Distrito Urbano – e muito particularmente a escala seguinte, a do *Bairro* – e o respectivo desenvolvimento de estratégias através de instrumentos e de processos de governança com a comunidade local (v. princípios 5 e 6), poderá assim potenciar o desenvolvimento de um Urbanismo de Proximidade, no âmbito de Planos de Acção Local (tal como já sugerido na Visão 2012) e de Projectos Urbanos, cada vez mais de sentido co-responsabilizante e fruto de um maior sentido de comunidade. No fundo, trata-se do desenvolvimento de um *Urbanismo Participativo*, que envolve debate *prévio* à construção de

estratégias e da aprovação de projectos, bem como, nesse sentido, a existência de melhores bases para a multiplicação de parcerias e do *empowerment* local.

**Objectivos globais das novas divisões administrativas desenvolvidas
nas grandes cidades francesas (Jouve e Booth, 2003)**

- ✓ Aproximar a gestão municipal – os níveis de compreensão, de responsabilidade e de decisão – às escalas mais locais e aos cidadãos;
- ✓ Diminuir a distância dos níveis e responsáveis de governo face às necessidades locais;
- ✓ Melhorar a prestação de serviços públicos;
- ✓ Potenciar uma nova leitura (e uma melhor cognição) da cidade e dos seus espaços urbanos;
- ✓ Ser o Leit-motiv operacional para a reforma municipal;
- ✓ Re-motivar e racionalizar a administração pública municipal;
- ✓ Permitir uma estratégia, gestão e planeamento mais eficaz, aos mais diferentes níveis;
- ✓ Aumentar a capacidade de pensamento e de acção estratégica por parte da Câmara Municipal.

4. O Princípio da Eficiência e da Qualidade na Gestão Administrativa Municipal

Embora um pleno desenvolvimento dos 3 princípios anteriormente colocados (da estratégia, do reforço governativo e administrativo em novas escalas socio-económicas e espaço-temporais, e da máxima proximidade na gestão e administração local), produza seguramente um impacto profundo na melhoria das pautas de eficiência na administração da cidade de Lisboa, não deixa ainda de ser essencial a assumpção de um outro princípio centrado na eficiência e na boa gestão administrativa.

O princípio da eficiência e da qualidade da gestão administrativa municipal procura efectuar a melhor transição entre um panorama de administração burocrático e reactivo, para um panorama de administração mais eficiente (desde logo), mais próxima da própria evolução da cidade, dos seus ritmos e dos seus resultados (responsabilizando-se e avaliando-se assim a administração pública de forma mais directa e no âmbito de objectivos), e ainda mais flexível e mais motivada.

A transição da Burocracia para a Gestão Municipal

(adaptado de Borja e Castells, 1997, Hall e Pfeiffer 2000, e Portella, 2006)

Burocracia	Gestão Municipal
Estruturas Hierárquicas	Estruturas Flexíveis
Base em regras e Normatividade	Base nos Objectivos
Avaliação pelas regras	Avaliação pelos Resultados
Tarefas	Indicadores
Acção Reactiva	Acção Reactiva, Activa e Pró-Activa
Fechado	Aberto: Governança e cooperação
Tendencialmente centralizador	Tendencialmente descentralizador

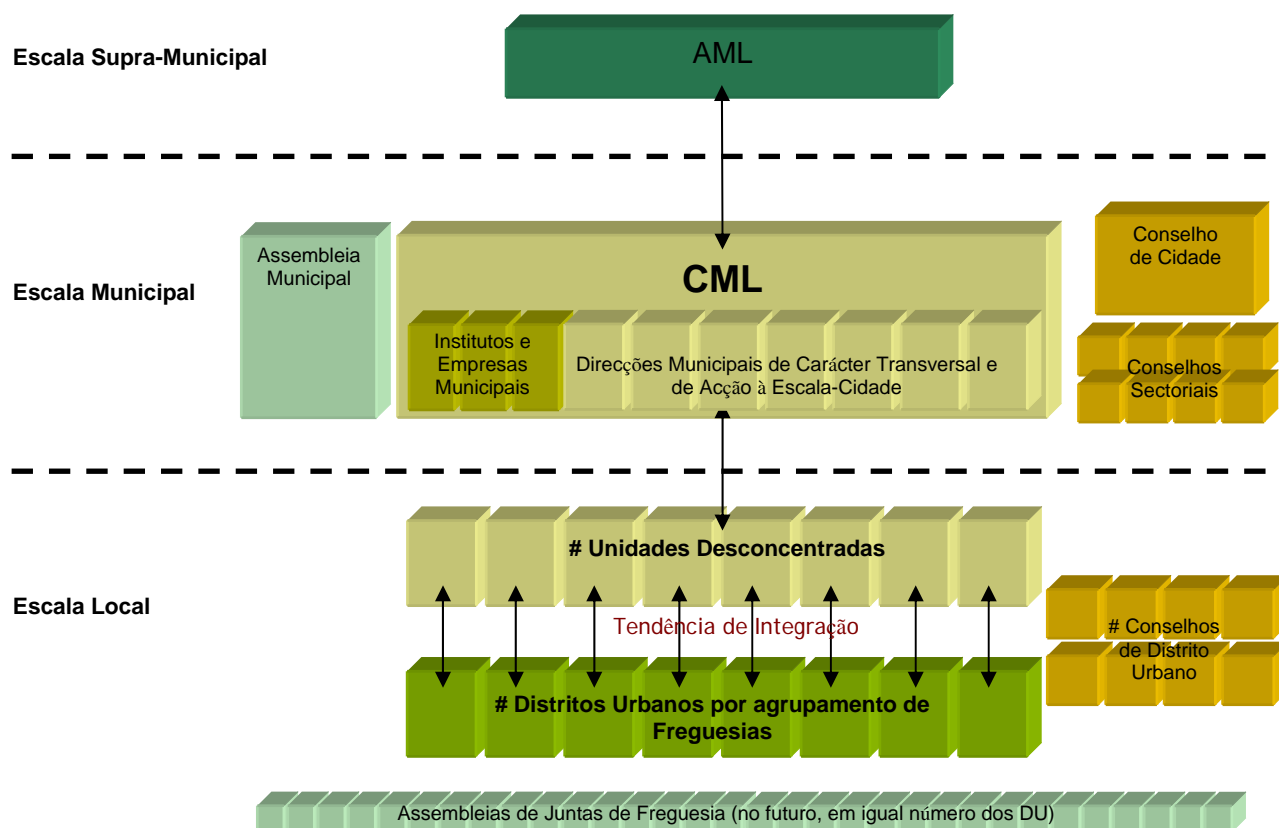
Para operar uma qualificação de sentido estrutural no amplo universo da administração municipal de Lisboa, importa não esperar desenvolver todas as medidas em simultâneo, nem por outro lado incrementar apenas um tipo de mudança de cada vez. Será importante, sim, fazer uso de métodos incrementais, como o da Selectividade Radical (Vitorino, 2009), identificando as dimensões/matérias selectivas, cuja transformação terá capacidade de influenciar da melhor forma o conjunto do sistema, e assim ir ampliando gradativamente uma reforma estrutural.

São as seguintes as linhas de acção propostas para o quarto princípio:

- a) No âmbito do princípio da estratégia (v. princípio 1), as estruturas de administração municipal de Lisboa, e suas lógicas de racionalização, de distribuição de recursos e de avaliação, devem estar activamente vinculadas com os objectivos estratégicos da cidade. Como referido anteriormente, as estratégias explanarão princípios, valores, direitos e deveres – mas também opções, objectivos, linhas concretas de acção, recursos e responsáveis. Assim, estas deverão tornar-se em instrumentos centrais de vinculação e de racionalização da administração municipal e local, sendo que as suas próprias estruturas organizacionais e orçamentais devem ser re-direccionadas nesse sentido.
- b) Deve-se assumir um carácter mais gerencial na administração municipal, discutindo-se a possibilidade de criação das figuras de Direcção-Geral (que incluiriam a gestão financeira, a gestão dos recursos humanos, as componentes jurídicas e demais serviços administrativos), quer para o universo da escala municipal, quer para os universos de cada distrito urbano. Dever-se-á desenvolver a perspectiva da gestão por objectivos (*aim and manage*), e da avaliação pelos resultados. A eficácia da máquina administrativa deve ser aumentada, nomeadamente através do aprofundamento dos objectivos e trâmites inerentes ao *Simplis*. Em simultâneo com a assumpção da gestão por objectivos, deve-se ir permitindo uma cada vez

maior flexibilidade, no sentido de uma gestão mais programática e aberta à concertação de soluções e à construção de parcerias com os mais variados actores da cidade. Assim poderá aumentar a capacidade criativa interna, na ampliação da diversidade de soluções e de métodos.

- c) Os diagnósticos à administração da cidade, bem como a assumpção de uma gestão por objectivos, mais flexível e criativa, bem como mais próxima da cidade, mostram a importância de um processo de reconversão das competências formativas e técnicas dos recursos humanos municipais, bem como a abertura a novas profissões e a capacidades mais multi e transdisciplinares. Ao mesmo tempo, há que investir no reforço da motivação dos recursos humanos, bem como da sua auto capacidade de inovação e de transformação endógena. Deve-se assim desenvolver uma estratégia de qualificação dos recursos humanos municipais.
- d) A qualificação da administração da cidade depende igualmente de uma estrutura de chefias, mais baseada em valores de meritocracia e da valorização da responsabilidade de entrega efectiva de soluções de serviço público. Esta perspectiva pode sugerir, inclusive, a abertura de concursos para os mais variados lugares de chefia.



Proposta Global de estruturação das Instituições de Governação de Lisboa

- e) Á luz das estratégias consensualizadas, deve igualmente ser repensada a estrutura administrativa para-municipal (as empresas e os institutos municipais), o que pode originar não só a extinção e/ou fusão de órgãos para-municipais, mas também a criação (e consequente desconcentração) de novos institutos em áreas onde a flexibilidade e a relativa equidistância do aparelho da CML são elementos relevantes. Meramente a título de exemplo, quer pela inexistência de corpos integrados nas respectivas funções, bem como pela relevância destas face a um desejado novo paradigma de administração e de gestão municipal para Lisboa (e à semelhança de universos municipais de diversas outras cidades europeias) sugere-se a reflexão em torno dos seguintes (possíveis) institutos municipais:
- Instituto Municipal de Desenvolvimento Económico e de Emprego de Lisboa;
 - Instituto Municipal da Mobilidade Urbana;
 - Instituto Municipal dos Mercados e do Comércio de Proximidade.
 - Instituto Municipal de Estudos e Estatísticas;
 - Instituto Municipal de Formação Urbana;
 - Instituto Municipal de Modernização Administrativa.
- f) A obrigação pública de responder pelos actos e resultados (accountability) bem como a assumpção de uma gestão municipal por objectivos, pressupõe a instituição de pautas de transparência, de monitorização e de avaliação do desempenho – no fundo, pautas *de responsabilização efectiva da acção pública*. Por conseguinte, propõe-se:
- Desde logo, a monitorização dos objectivos assumidos na própria Carta Estratégica;
 - A assumpção de princípios de transparência, na divulgação dos processos administrativos, dos resultados das estratégias e políticas, e da informação e conhecimento;
 - A estruturação de painéis de monitorização urbana e de avaliação das estratégias e políticas municipais, para as diversas dimensões de administração da cidade. Estes painéis, e suas variáveis-chave de avaliação, deverão ser construídos no âmbito do desenvolvimento das próprias estratégias de cidade, baseando-se assim em *factores críticos de decisão* (veja-se Partidário 2007);
 - Deve incentivar-se a adopção de novas metodologias de interpretação da cidade, de formas de análise custo-benefício, e de novos tipos de indicadores mais qualitativos;
 - Deve procurar-se, ainda, a própria avaliação da capacidade de despacho administrativo, de acção processual, e de desempenho profissional;

- Deve ser constituído um pelouro (e nomeado respectivo Vereador) para a avaliação e a monitorização municipal;

Competências por grandes escalas de Espaço-Tempo de Lisboa

	Câmara Municipal	Juntas de Freguesia / Distritos Urbanos	Sociedade Civil
Escala Supra-Municipal	Subsidiariedade/ Consórcios com Estado e AML Estratégias de Capitalidade e de Centralidade	(Conselhos e órgãos metropolitanos consultivos)	(Conselhos e órgãos metropolitanos consultivos)
Escala Municipal	Estratégias Municipais Pelouros Sectoriais Funções transversais e de escala municipal	Estratégias Municipais Assembleia Municipal	Estratégias Municipais Conselho de Cidade Conselhos Sectoriais
Escala Local	Pelouros Territorializados Unidades desconcentradas	Estratégias de Bairro Agrupamento de Freguesias Funções descentralizadas Assembleias de Freguesia	Estratégias de Bairro Conselhos de Bairro

g) Finalmente, torna-se absolutamente essencial *repensar de forma estrutural as bases e os processos financeiros e orçamentais da autarquia*. O enquadramento financeiro municipal é, sem margem para dúvidas, uma das dimensões mais problemáticas de todo o espectro da administração e governação municipal. Propõem-se os seguintes princípios para as estruturas financeiros municipais:

- Devem estruturar-se novas formas – bem como novas fórmulas – de elaboração e de alocação orçamental, desenvolvendo-se assim toda uma nova lógica de estruturação financeira da autarquia. Por um lado, parece de bom senso procurar ajustar os passivos da instituição, o mais possível de acordo com as suas actividades e investimentos. Por outro lado, deve pugnar-se para que as origens dos recursos financeiros da administração de Lisboa possam estar mais conectados com o desenvolvimento económico-social da cidade, e assim com as suas próprias políticas globais de qualificação;
- Concomitantemente, deve desenvolver-se um plano integrado e estrutural de saneamento financeiro da autarquia, tornando-se este plano um dos pilares estratégicos da conduta municipal.

- No âmbito do princípio da estratégia (v. princípio 1), as lógicas de racionalização e de alocação dos recursos financeiros devem estar mais directamente vinculados com os objectivos estratégicos e as políticas e programáticas da cidade;
- A gestão orçamental deverá estar absolutamente sujeita a auditorias e a processos de avaliação das políticas públicas (veja-se linha anterior deste princípio).

5. O Princípio da Governança e da Ampla Conectividade com a Cidade

O acto de governar numa cidade requer, hoje em dia e de forma crescente, a necessidade de estruturar e assumir interdependências, de sustentar redes de diálogo e de confronto, e no fundo de consolidar redes de confiança. Na verdade, a uma necessária viabilidade técnica e de recursos de cada tipo de políticas e de acções sobre a cidade, impõe-se cada vez mais a igual necessidade de uma paralela e correspondente viabilidade social (Subirats, 2009).

O princípio da governança e da ampla conectividade com a cidade assume, justamente, que a revitalização do sistema democrático e de governação de Lisboa, e o próprio desenvolvimento de sentido mais amplo da cidade, passam pela necessidade de uma maior proximidade – ou conectividade – entre a política e os mais variados actores urbanos (dos empresariais aos ambientalistas, dos institucionais aos sociais, até cada um dos cidadãos). Este desafio envolve uma franca abertura de espaços e de canais de diálogo e de participação, de crítica e de confronto, de construção de ideias, de desenvolvimento de parcerias e, no fundo, de um crescente sentido de co-responsabilização dos destinos da cidade e de cada um dos seus espaços e projectos (Bagnasco e LeGalés 2000, CEMAT 2006).

São as seguintes as linhas de acção propostas para o quinto princípio:

- a) Como já referido em linhas de acção anteriores, poder-se-á desde logo pugnar pelo princípio da governança e da conectividade com a cidade, nos processos de debate e de consensualização das estratégias para a cidade – o próprio desenvolvimento da Carta Estratégica poderá mesmo ser um primeiro e importante processo de estruturação das novas formas de diálogo e de participação. A construção de estratégias comuns mostra ser dos processos mais potentes para a formação de ideias, interdependências e parcerias, pela possibilidade de materialização de objectivos e recursos com consideráveis doses de objectividade e justamente prosseguindo determinados – e consensualizados – fins. Como igualmente já referido, os processos desenvolvidos no âmbito da Agenda Local XXI têm particular reconhecimento – para além de, em si, conterem importantes princípios de sustentabilidade social e ambiental.

- b) O desenvolvimento de redes de subsidiariedade entre os diversos actores de uma cidade deverá ser, por sua vez, também potenciado através do desenvolvimento de linhas estratégicas e da consensualização de políticas e acções, para os diferentes sectores e escalas de governação da cidade. Respectivamente, através dos *pactos sectoriais* (v. princípio 1), e através das *estratégias locais e planos de acção local* de cada distrito urbano e seus bairros (v. princípio 3).



Direcções de Governança Territorial

De acordo com a Resolução do Conselho da Europa, CEMAT 2006

- c) Deverão ser criados *Conselhos Urbanos*, como instrumentos formais de Governança Urbana, e de construção de maiores graus de co-responsabilidade e de confiança com a sociedade de Lisboa. A 3 níveis:

1. **Conselho de Cidade.** Com representantes das instituições de governo da cidade, representantes dos conselhos de distrito urbano, e representantes da sociedade, da economia, da cultura e da cidadania. Deverá incluir um número determinado de

cidadãos, escolhidos e nomeados por sorteio. Deverá reunir de forma trimestral, desenvolvendo um regulamento interno de funcionamento. Deverá deter recursos de espaço, humanos e financeiros para o seu bom funcionamento. Deverá influir decisivamente nos processos de construção e de avaliação estratégica, bem como debater e opinar em torno das grandes opções municipais, das diversas políticas e grandes projectos da cidade, e ainda em torno de questões de gestão e de orçamento municipal. Deverá propor iniciativas e direcções de acção, e impulsionar a participação cívica.

2. **Conselhos sectoriais.** Cada um destes conselhos será constituído especificamente para a sua área/sector de intervenção (mobilidade, habitação, desenvolvimento económico, etc.). Estes conselhos deverão incluir os responsáveis políticos e administrativos respectivos (dos órgãos municipais e dos órgãos desconcentrados/descentralizados), representantes das instituições sociais, económicas e cívicas respectivas ao sector em questão, bem como especialistas e cientistas. Devem desenvolver um regulamento interno de funcionamento, incluindo a periodicidade de reunião. Deverão deter determinados recursos de espaço, humanos e financeiros para o seu bom funcionamento. Influem decisivamente nos processos de construção e de avaliação das estratégias e das políticas das dimensões respectivas. Nesses âmbitos, devem propor iniciativas e direcções de acção, e impulsionar a participação cívica.
 3. **Conselhos de Distrito Urbano.** Com representantes das instituições locais de governo, e sobretudo com representantes sociais, educativos, económicos e culturais de cada distrito e seus bairros, e incluindo uma componente importante de cidadãos de cada bairro, escolhidos e nomeados por sorteio. Deverão reunir de forma mensal. Devem desenvolver um regulamento interno de funcionamento. Deverão deter recursos de espaço, humanos e financeiros para o seu bom funcionamento. Influem nos processos de construção estratégica dos seus distritos e bairros, debatem e opinam em torno das opções, políticas e projectos locais, bem como das questões de gestão e de orçamentação da administração local. Devem propor iniciativas e direcções de acção, e impulsionar decisivamente a participação cívica local.
- d) Dever-se-ão aprofundar e consolidar de forma estrutural os processos do Orçamento Participativo (v. princípio 6) em Lisboa, não só para a escala da cidade – como tem sido desenvolvido – mas muito particularmente para as escalas dos Distritos Urbanos, onde a participação pode ser bem mais efectiva e empenhada. Nesse sentido, propõe-se a formação de Assembleias Participativas (distintas dos Conselhos de Bairro, reúnem exclusivamente para efeito do respectivo OP).

- e) Investimento activo numa estratégia de conectividade via internet e via correspondentes formas de e-government e de e-citizenship. Esta é uma dimensão onde as potencialidades de partilha de informação, de comunicação e de participação – e como tal, de construção de comunidade – são enormes, mas onde ainda não foram criadas em Lisboa, plataformas de comunicação verdadeiramente abertas, amigáveis e apelativas.

- f) Estabelecimento do Pelouro da Governança e do Associativismo. Que, desde logo, deve criar canais abertos e assumir-se como interlocutor directo e absolutamente disponível entre qualquer cidadão e a Câmara, direccionando críticas, anseios e propostas. Deve igualmente promover as redes urbanas, entre os mais variados actores da cidade, sobretudo com o papel de facilitador – detendo recursos próprios para o apoio aos canais e às instituições de governança e de parceria a desenvolver. E deverá gerir os processos de orçamento participativo. Este pelouro poderá ainda contemplar a Participação Cívica (v. Princípio 6), igualmente com competências técnicas para tais funções. Deve ainda promover-se uma perspectiva similar (de pelouro da governança e da participação) para cada distrito urbano.

6. O Princípio da Participação e do Pleno Envolvimento Cívico

O princípio da participação e do pleno envolvimento cívico envolve uma importante mudança de paradigma para as actuais estruturas da administração de Lisboa – ao se procurar fazer a mudança de uma cultura distante, fechada e reactiva, para uma cultura bem mais aberta, participativa e mesmo facilitadora.

A alma da cidade cívica e política (ou o seu cosmopolitismo político) afirma-se pela solidez do seu capital sócio-cultural. Na verdade, é na identidade e na inteligência cívica (individual e colectiva) de uma cidade, que melhor ou pior se consolida a qualidade global do seu sistema de governação. Sabemos bem como, hoje em dia e face à sociedade do conhecimento, se encontram em formação novos tipos de sentido cívico. Ou, como sugeriu Clark (2000), uma *nova cultura política* está em formação nas nossas sociedades – uma cultura política bem mais atenta ao seu entorno, ao seu habitat, aos seis direitos e deveres. O desenvolvimento mais pleno do capital sócio-cultural de Lisboa, nas suas mais variadas escalas, pode nestes contextos ser muito potenciado pela plena abertura à participação, por parte das estruturas institucionais e administrativas da cidade – que, por sua vez, terão tudo a ganhar com tal abertura e envolvimento.

São as seguintes as linhas de acção propostas para o sexto princípio:

- a) Dever-se-á pugnar pela participação e pelo pleno envolvimento cívico, desde logo, nos processos de auscultação, de debate e de consensualização das estratégias para a cidade – como acima já referido, o desenvolvimento da Carta Estratégica poderá mesmo ser um primeiro e importante processo de estruturação das novas formas de participação. Como igualmente já referido, os processos desenvolvidos no âmbito da Agenda Local XXI têm particular reconhecimento – para além de, em si, conterem importantes princípios de sustentabilidade social e ambiental. O desenvolvimento da participação deverá ser também potenciado através dos debates das estratégias locais de cada distrito urbano e de seus bairros (v. princípio 3), bem como no desenvolvimento de um *Urbanismo Participativo*, que envolve debate *prévio* à construção de políticas locais à aprovação de projectos.
- b) A criação de (pelo menos) um *Centro Cívico* em cada Distrito Urbano. Os Centros Cívicos devem ser situados em espaços de referência para as populações de cada território da cidade. Crê-se que o actual património municipal inclui edifícios com este tipo de singularidade e por conseguinte com excelentes potencialidades para cumprir estes objectivos. Os centros cívicos devem ser espaços multifacetados, com valências de cariz social, cultural, educativa e cívica, afirmando-se como pilares da proximidade da administração (na escala do Distrito Urbano) com a população. O seu investimento poderá conectar-se com outras importantes valências, como pode ser o caso de bibliotecas ou escolas.
- c) Devem ser aprofundados e consolidados de forma estrutural os processos do Orçamento Participativo (v. princípio 5), não só para a escala da cidade, mas muito particularmente para as escalas dos Distritos Urbanos, onde a participação pode ser bem mais efectiva e empenhada. Nesse sentido, propõe-se a formação de Assembleias Participativas (distintas dos Conselhos de Bairro, reúnem exclusivamente para efeito do respectivo OP).
- d) Estabelecimento do Pelouro da Participação Cívica – que, tal como acima já referido, deve criar canais abertos e assumir-se como interlocutor directo e sempre disponível entre os cidadãos e a administração pública da Cidade e dos Distritos.
- e) Potenciação das ferramentas de participação através da internet e de correspondentes processos e instrumentos de e-citizenship – desenvolvendo plataformas de comunicação verdadeiramente abertas, amigáveis e apelativas.
- f) Estabelecimento de uma rede de balcões municipais de permanente front-office – pelo menos um balcão geral e eventuais balcões sectoriais para a escala da Câmara Municipal, e pelo menos um balcão de atendimento permanente em cada Distrito Urbano. Em paralelo, estruturação de uma ampla rede de atendimento móvel ao munícipe, das linhas telefónicas aos canais de internet.

7. O Princípio da Informação e do Conhecimento

O princípio da informação e do conhecimento realça a importância da colecção e da disseminação de informação – bem como da transparência nos processos urbanos e de administração urbana – como factor central de desenvolvimento de confiança, de envolvimento cívico, e por conseguinte de construção de comunidade. Em simultâneo, entende o estudo e o conhecimento da cidade como factor igualmente central de valorização desta e da sua cidadania – realçando o valor de bem perceber e interpretar, para melhor governar e mais participar. Como escreveu Ferrão, há que reposicionar a cidade como objecto de estudo e de aprendizagem, para o reforço de uma inteligência mais urbana, mas também mais colectiva e mais comunitária (2002).

São as seguintes as linhas de acção propostas para o sétimo princípio:

- a) Deve desenvolver-se uma estratégia concreta para a estruturação de uma rede global de obtenção e de divulgação de informação urbana, para as mais variadas dimensões e escalas da cidade e das suas actividades. A divulgação da informação deve ser feita pela plena utilização dos mais variados canais (da internet aos centros cívicos), e deve procurar atingir os grupos mais diversos (dos cidadãos em geral aos técnicos, das crianças aos idosos).
- b) Deve criar-se um organismo municipal, semi-autónomo das estruturas centrais, de desenvolvimento de Estudos e de Estatísticas sobre Lisboa (v. princípio 4). Este organismo deve produzir, sistematizar e disponibilizar estudos e informação urbana não só para os vários órgãos de administração da cidade, mas para a sociedade em geral. Poder-se-á mesmo procurar atingir o objectivo de edição de um boletim trimestral ou semestral (no máximo) de ‘Estado-da-arte da cidade’.
- c) Devem ser fomentadas novas formas de leitura e de interpretação da cidade. Face às importantes mudanças urbanas que têm decorrido, torna-se muito importante procurar desenvolver novas leituras da cidade, da sociedade e do ambiente urbano, e das mais diversas dinâmicas na cidade – desejadamente, em conjunto com centros de estudos e com as universidades. Ao mesmo tempo, devem ser criadas linhas concretas de observação, de análise e de monitorização, em dimensões particularmente relevantes e críticas para a governação da cidade – desde logo, a monitorização da futura Carta Estratégica, seus programas e objectivos; ou ainda a monitorização do Programa Local de Habitação, via o proposto Observatório Local de Habitação.

- d) Deve desenvolver-se uma estrutura de formação – da formação básica à formação avançada – em torno da temática da cidade, de Lisboa em particular, e das suas múltiplas dimensões. Deve dar-se particular realce às interpretações, exigências e potencialidades da cidade (e da Lisboa) contemporânea. Deverão ser criados cursos em diferentes níveis escolares. Para estes efeitos, propõe-se a criação de um Instituto Municipal de Formação Urbana (v. princípio 4), que deverá trabalhar em colaboração com as escolas e com as universidades, bem como com outras instituições municipais (nacionais e internacionais), inserindo-se em redes internacionais de cooperação e de conhecimento sobre as cidades.

Fontes e Bibliografia Consultadas

A. Textos e apresentações do Seminário de dia 25 de Maio de 2009, Jardim de Inverno do Teatro São Luiz

Pensadores

- Joan Subirats: *El nuevo papel de los gobiernos locales desde la proximidad y la implicación ciudadana*
- Nuno Vitorino: *Governança Moderna e Democrática de Lisboa: Que fazer? Como fazer?*
- José Sarmiento de Matos
- Margarida Pereira

Experiências

- Maria de Lurdes Poeira
- Ana Alves de Sousa
- Irene Lopes
- Nuno Caleia Rodrigues
- Fernando Santo
- Manuel Saraiva
- Paulo Ferrero

Comissários

- Simonetta Luz Afonso: *Dez mandamentos para uma boa Governança da Cultura*

B. Bibliografia consultada

Ascher, François (2001) *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme* Editions de l'Aube, Paris

Assembleia Municipal de Lisboa (2001) *Lisboa, Planear e Viver* Edição AML, Lisboa

Barata Salgueiro, Teresa (2001) *Lisboa, Periferia e Centralidades* Celta Editora, Oeiras

Barman, Zygmunt (2005) *Liquid Life* Cambridge University Press

Borja, Jordi (2003) *La Ciudad Conquistada* Alianza Editorial, Madrid

Borja, Jordi (1998) *Ciudadanía y espacio público* in Subirós, P. (ed.) *Ciutat real, ciutat ideal – Significat i funció a l'espai urbà modern*, Urbanitats nº 7. Centro de Cultura Contemporània de Barcelona

Borja, Jordi e Castells, Manuel (1997) *Local and Global – Management of Cities in the Information Age* Earthscan Publications, Londres

Brenner, Neil (2004) *Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000* in *Review of International Political Economy*, 11:3, Routledge, Londres, 447-488

Clark, Terry e Hoffman-Martinot, Vincent (1998) *The new political culture* Westview Press, Boulder

Clark, Terry (2002) *Fiscal Austerity and Urban Innovation* in <http://faii.uchicago.edu>

CEMAT (2006) Resolução Nº 2: *Princípios de Governança Territorial para a Europa* in http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Polices/CEMAT/2006_Lisbon_fr.asp

Ferrão, João (2004) *A cidade como agitação social* in *Cidades, Comunidades e Territórios*, Nº8 111-117, CET/ISCTE, Lisboa

Font, Joan (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas* Editorial Ariel, Barcelona

Hall, Peter e Pfeiffer, Ulrich (2000) *Urban Future 21 – A Global agenda for twenty-first century cities* Federal Ministry of Transport, Building and Housing of the Republic of Germany

Jouve, Bernard e Booth, Philip (2004) *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne* Presses de L'Université du Québec, Sainte-Foy

LeFévre, Henri (1970) *La révolution urbaine* Editions Gallimard, Paris

LeFévre, Henri (1968) *Le droit a la ville* Anthropos, Paris

Matias Ferreira, Vítor (2004) *O fascínio da cidade – Memória e projecto da urbanidade* Ler Devagar, Lisboa

Nel.lo, Oriol (2001) *Ciutat de ciutats* Editorial Empúries, Barcelona

Partidário, Maria do Rosário (2007) *Guia de boas práticas para a Avaliação Ambiental Estratégica – Orientações Metodológicas* Agência Portuguesa do Ambiente

Parkinson, Michael (2001) *Key challenges for future urban policy* Documento apresentado na conferência *Urban Futures*, Estocolmo (ver em www.storstad.gov.se/urbanfutures)

Portas, Nuno, Domingues, Álvaro, e Cabral, João (2003) *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades* Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa

Portella, Josep (2006) *El Buen Gobierno de la Ciudad – Estrategias Urbanas y Política Relacional* Instituto Nacional de Administración pública, Madrid

Seixas, João (2007) *Lisboa – Uma Análise Crítica à Governação da Cidade* Tese Doutoral, Universidade Autónoma de Barcelona

Seixas, João (2005) *A cidade na encruzilhada: novas realidades e novos desafios para a cidade europeia contemporânea* in *Cidades, Comunidades e Territórios*, Nº11: 105-122, CET/ISCTE, Lisboa

Soja, Edward (2000) *Postmetropolis – critical studies of cities and regions* Blackwell Publishers, Oxford

Subirats, Joan (2001) *Redes, Territorios y Gobierno* UIMP, Barcelona

Touraine, Alain (2005) *Un nouveau paradigme* Librairie Arthème Fayard, Paris

Manuel Villaverde Cabral, Filipe Carreira da Silva, Tiago Saraiva (coord.) *Cidade e Cidadania. Governança Urbana e Participação Cidadã* Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa

C. Documentos Institucionais de Referência

Carta de Leipzig (Maio de 2007) in <http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/policy/2007/8/leipzig-charta-adr-pt.pdf>

CML (1992) *Plano Estratégico de Lisboa* Câmara Municipal de Lisboa

CML (2003) *Visão Estratégica Lisboa 2012* in <http://ulisses.cm-lisboa.pt>

Agenda Local XXI em Portugal in <http://www.cidadessustentaveis.info/porta.html>

Organização das Nações Unidas *UN Habitat* in <http://www.unhabitat.org>

Relatório da Comissão Europeia sobre o Estado das cidades (DG Regio, 2007) in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/state_exec_en.pdf

Neighbourhood Renewal Strategy (UK) in <http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal>

Politiques de la Ville (France) in <http://www.ville.gouv.fr>

Política de Cidades Polis XXI (Portugal) in <http://www.dgotdu.pt/pc>

Anexos

1. Matriz SWOT decorrente das intervenções da primeira mesa do Seminário de dia 25 de Maio de 2009
2. Working Papers dos intervenientes no Seminário de 25 de Maio de 2009

**MATRIZ SWOT DAS INTERVENÇÕES DO 1º PAINEL
DO SEMINÁRIO 6 DE DIA 25 DE MAIO**

ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

<p>Pontos Fortes</p> <ul style="list-style-type: none"> – Compreensão cada vez mais efectiva e generalizada dos limites do actual modelo de administração da cidade – Experiência da Gestão de Proximidade adquirida através da intervenção dos Gabinetes Técnicos Locais e Unidades de Projecto – Necessidade e disponibilidade da parte institucional para pensar, compreender e planear a cidade em três níveis: <ul style="list-style-type: none"> a) Metropolitano b) Cidade c) Proximidade – As experiências de “Governo de Proximidade” têm permitido produzir um melhor tratamento das desigualdades e assimetrias: <ul style="list-style-type: none"> a) Permite integração de políticas impedindo a sectorialização das intervenções b) Potenciar a sociedade civil <p><u>Organização Administrativa</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Diferentes níveis de administração territorial com diferentes funções constituem característica relevante na organização administrativa – Lisboa é uma cidade de Freguesias – o que permite um maior grau de proximidade – contudo esta característica não foi potenciada no exercício da governação – Destacam-se como referenciais da Cidade de Lisboa: <ul style="list-style-type: none"> a) Cidade de bairros b) Cidade Capital c) Cidade Global 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> – A progressiva tomada de consciência da necessidade da criação de novas divisões administrativas urbanas permitirá facilitar a reforma da cidade com os seus actores – A cooperação inter-freguesias e a sua participação pró-activa são indispensáveis para a construção de um novo modelo administrativo – A concertação entre diferentes escalas da Administração Pública (Nacional, Regional e Local) é fundamental para uma acção mais eficaz – A desconcentração, descentralização e externalização de determinadas funções e serviços ensaiadas em certas experiências de gestão/administração municipais são essenciais na orgânica de um novo modelo – Investir na proximidade permite adequar funções ao contexto permitindo uma melhor validação de prioridades e monitorização das acções – Avaliar modelos de gestão na realidade e objectividade do seu desempenho possibilitará o seu desenvolvimento e expansão <p><u>Organização Administrativa:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Um novo modelo de escalas e funções relacionais possibilitará afirmar a relevância da estratégia na condução da cidade – Para operar uma mudança na administração municipal importa não esperar alterar tudo simultaneamente nem incrementar uma mudança de cada vez, é necessário fazer uso do método de Selectividade radical e identificar as matérias limitadas e selectivas cuja transformação tem capacidade de influenciar o conjunto do sistema e intervir pontualmente de forma a melhorar o conjunto do sistema – Assumir competências de proximidade é – É importante Desconcentrar, Descentralizar e Externalizar – Instituir a Monitorização do desempenho de modo a: <ul style="list-style-type: none"> a) Avaliar o que se faz b) Prestar contas para inflectir caminhos c) Face aos ensinamentos rever trajectórias e objectivos
<p>Pontos Fracos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Os consensos que se formam relativamente à necessidade de mudança quanto ao modelo de administração da Cidade não em sido suficiente para o desencadear da acção – Repetição de diagnósticos torna iniciativa da 	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> – A hierarquização rígida das relações de escala pode conduzir a ineficiência do sistema pelo que se exige o funcionamento em rede – Falta de coragem para inovar poderá gerar a persistência da ineficácia perante uma sociedade em rápida mudança

mudança descredibilizada e exaustiva revelando a necessidade e urgência da acção

- Procurar soluções jurídicas para os problemas em vez de desencadear acção

Organização Administrativa:

- Repensar a igualdade de responsabilidades entre os municípios no âmbito da complexidade específica dos territórios e das cidades e considerar a redefinição das suas atribuições e competências
- Descentralização é pouco significativa
 - a) Domínio de políticas públicas de economia e social reservada ao órgão central
 - b) Estancidade da Descentralização, ou seja, a descentralização que é praticada criando compartimentos estanques entre domínios administrativos passando a serem área de exclusão/omissão do governo administrativa central representando uma fonte de ineficiência

- Ter níveis de governação específicos para cada função não é eficiente. Ter muitos níveis político-administrativos cria entropia
- A organização administrativa da Câmara evidencia uma significativa departamentalização/fragmentação de responsabilidades
- As responsabilidades afunilam-se e estão dependentes de um número limitado de eleitos locais

Juntas de Freguesia:

- a) capacidade de Intervenção reduzida
- b) são entidades ineficazes
- c) são demasiado comprometidas com poderes políticos
- d) são divisões administrativas demasiado numerosas

Câmara Municipal:

Dimensão Política

- a) Tendência a longo dos anos para a colocação de interesses político-partidários acima dos interesses da cidade, usando a câmara para outros voos políticos
- b) Modelo de eleição inadequado com o exercício de governo eficiente da cidade, isto é, baseado em eleições autónomas para os órgãos deliberativo e executivo o que conduz à situação de governar tendo no seu seio a

pelo que urge valorizar o espírito de ambição e a visão de futuro

- Falta de transparência propicia desconfiança e descrédito dos cidadãos e entidades em relação ao município
- Constantes mudanças nas vereações, assessores e órgãos directivos são desmoralizadoras para cidadãos e penalizadores para as soluções

Organização administrativa:

- Criação de níveis administrativos intermédios de maior proximidade mantendo todos os níveis existentes pode criar ineficiência do sistema
- Ter níveis de governação específicos para cada função não é eficiente e gera entropia. É fundamental procurar os níveis de governação mais eficazes para desempenhar as funções num conjunto coerente.
- A organização administrativa da Câmara evidencia uma significativa departamentalização/fragmentação de responsabilidades que não favorece os cruzamentos e a integração de funções o que promove a ineficiência na intervenção

<p>oposição</p> <p>Dimensão Técnico-Política</p> <ul style="list-style-type: none"> a) inexistência de comunicação entre departamentos b) má orgânica interna c) pouco exemplar no cumprimento das suas atribuições d) constantes mudanças nas vereações, acessores e órgãos directivos e) falta de transparência f) falta de informação à população g) falta de coragem para implementação de boas práticas h) absentismo crónico por parte dos técnicos i) lei autárquica por rever j) urbanismo oportunístico, irresponsável, remediado, hermético e exclusivo k) avaliação de modelos de gestão de acordo com sucesso das políticas urbanísticas <p>Governo Metropolitano</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Tem sido ineficaz e quase não tem existido b) Levantam-se interrogações se a autoridade metropolitana conseguirá estabelecer relação entre nível central e nível local 	
---	--

PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA EM LISBOA

<p>Pontos Fortes</p> <ul style="list-style-type: none"> – Algumas experiências de Modelos de Planeamento e Gestão mais participados e colaborativos – Envolvimento e empenho de estruturas ao nível local com conhecimento de realidades específicas – Internet é veículo importante para a divulgação de eventos e iniciativas – Embora com um longo caminho pela frente assiste-se à valorização de instrumento que permitam a participação efectiva do cidadão 	<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> – Processo contínuo de acção e participação fomentará uma nova cultura de cidadania e enriquecerá os resultados das intervenções – Trabalhar partindo de estruturas e grupos locais possibilita otimizar recursos, reforçar competências e aumentar eficácia – O diálogo e articulação mais estreita da administração com movimentos representativos de cidadãos permitirão intervenções mais atempadas
<p>Pontos Fracos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Participação e resistência cidadã débil por causas respeitantes à qualidade de vida comum – Capacidade de mobilização dos cidadãos ainda pouco eficaz – Dificuldade de coordenação entre os actores de uma freguesia – Falta de coordenação entre CM e parceiros – Urbanismo normativo que exclui participação cívica – Contexto sócio-económico e cultural de certos grupos inibe a valorização de certas ferramentas de capacitação individual e de qualidade de vida. 	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> – A crescente indiferença e apatia dos cidadãos pela sua envolvente penalizará a sua qualidade de vida e potenciará o risco de exclusão – O individualismo, isolamento e comodismo urbano penalizam a cidade na sua energia e vitalidade intrínsecas ao conjunto pelo que importa usar espaços, canais e redes de interacção – Desarticulação entre CM e entidades parceiras conduz a ineficiência do sistema perante o interesse público e privado – Gestão e planeamento urbano de cariz normativo e

	hermético correm permanentemente o risco de frustrar as expectativas dos visados, facto que exige mais abertura, flexibilidade e interacção entre técnicos e cidadãos
CAPITAL SOCIO-CULTURAL DE LISBOA	
Pontos Fortes <ul style="list-style-type: none"> – Jornalismo tem emprestado visibilidade e vitalidade à participação local – Contextos sociais locais, de escala bairro, revelam vivências e solidariedades valiosas para a governação da cidade – Contextos sociais locais revelam conhecimento e competências importantes para o processo de avaliação e decisão – Riqueza multicultural da cidade decorrente da diversidade de origens dos seus habitantes – Relação da cidade com as redes transnacionais 	Oportunidades <ul style="list-style-type: none"> – Promover e capacitar as novas gerações para a relevância da participação local em prol da qualidade de vida da comunidade – Contextos de solidariedade local devem ser valorizados pelo governo da cidade por forma de promover espaço residenciais coesos – Processos de avaliação e monitorização técnicos devem integrar componente de interacção com cidadão de modo a garantir eficácia à intervenção – A diversidade cultural de uma cidade é um património único, propício à criatividade e inovação se devidamente valorizado e dinamizado – Relação transnacional de Lisboa projecta o nome e imagem da cidade trazendo novos fluxos económicos e de turismo
Pontos Fracos <ul style="list-style-type: none"> – Degradação da habitação nos centros da cidade e em algumas áreas da periferia – Envelhecimento gradual da população – Persistência da exclusão sócio-económica visível em diversas áreas da cidade – Falta de civismo dos lisboetas e restantes utilizadores da cidade – Património descuidado que confere uma imagem de negligência aos poderes públicos – Abandono residencial do centro da cidade – Persistência da insegurança e marginalidade em diversas áreas da cidade 	Ameaças <ul style="list-style-type: none"> – A degradação da habitação é um factor bem presente na cidade, principalmente central, onde residem frequentemente pessoas idosas em clara situação de risco. É urgente incrementar o apoio a esta difícil realidade humana que reside numa difícil realidade física – A exclusão social é um problema de urgente resolução na cidade relacionada com a falta de emprego, educação, habitação, etc. – Elevado preço do mercado imobiliário e de arrendamento afasta os habitantes do centro da cidade – Votar ao esquecimento o património de Lisboa equivale a apagar parte do que é a memória e identidade da cidade e projectar uma imagem negativa da cidade para o exterior – Embora não se revelando os níveis de criminalidade de outras cidades europeias, Lisboa necessita de não descurar a segurança dos seus cidadãos

RECURSOS PARA A GOVERNAÇÃO DE LISBOA	
Pontos Fortes <ul style="list-style-type: none"> – Cidadãos mobilizados são agentes de desenvolvimento urbano – Qualidade profissional de um sector significativo do quadro técnico do município – Cultura de parceria institucional algo desenvolvida – Integração em redes nacionais e internacionais de municípios e regiões urbanas 	Oportunidades <ul style="list-style-type: none"> – Cultura de participação cívica aumenta se cultura profissional técnica de diálogo também aumentar – O empenho profissional incrementa e enriquece a qualidade de intervenção do município e a confiança dos cidadãos nas instituições – A prática da parceria permite uma intervenção mais dinâmica e atempada na realidade urbana e possibilita simultaneamente potenciar os recursos em presença – A conectividade com outras cidades e regiões propicia

	<p>uma maior integração social e económica da cidade em contexto internacional e um nivelamento mais adequado em termos de padrões de desenvolvimento e qualidade de vida</p>
<p>Pontos Fracos</p> <ul style="list-style-type: none"> – Difícil situação financeira da CM – JF com recursos financeiros e humanos limitados – Contexto sócio-económico difícil para os cidadãos – Clima de desmotivação dos técnicos do município decorrente do peso e ineficácia organizacional – A penetração das NTIC na sociedade e nos organismos privados e públicos ainda é deficitária – Informatização e organização da gestão processual carece de maior desenvolvimento – Pouca abertura e flexibilidade de relação com organismos exteriores que se reflecte na falta de confiança inter-institucional – Instrumentos de interfaces com a população são insuficientes e pouco funcionais – Capacidade organizativa e técnica de resposta municipal aos problemas identificados pela população bastante morosa e limitada 	<p>Ameaças</p> <ul style="list-style-type: none"> – Situação financeira da CM dificulta a intervenção na cidade pelo que importa agir e cooperar para criar e recriar as condições necessárias para agir – Considerando Lisboa como motor do país, a boa gestão da Cidade é um factor relevante para enfrentar o actual contexto sócio-económico – A exclusão digital é um fenómeno que não facilita o acesso dos cidadãos (dos privados e dos próprios organismos) à informação e participação na cidade. – Grande parte da ineficácia de certas medidas fundamentais em diversas áreas depende da estrutura que as sustenta e gere – O processo de Governança não acontece em ambiente de desconfiança inter-institucional – A cultura de participação cidadã não se consolida se não forem criados canais e espaços de aproximação e comunicação – A morosidade da resposta técnica e operacional do município gera frequentemente desmotivação e representações negativas relativamente às competências institucionais