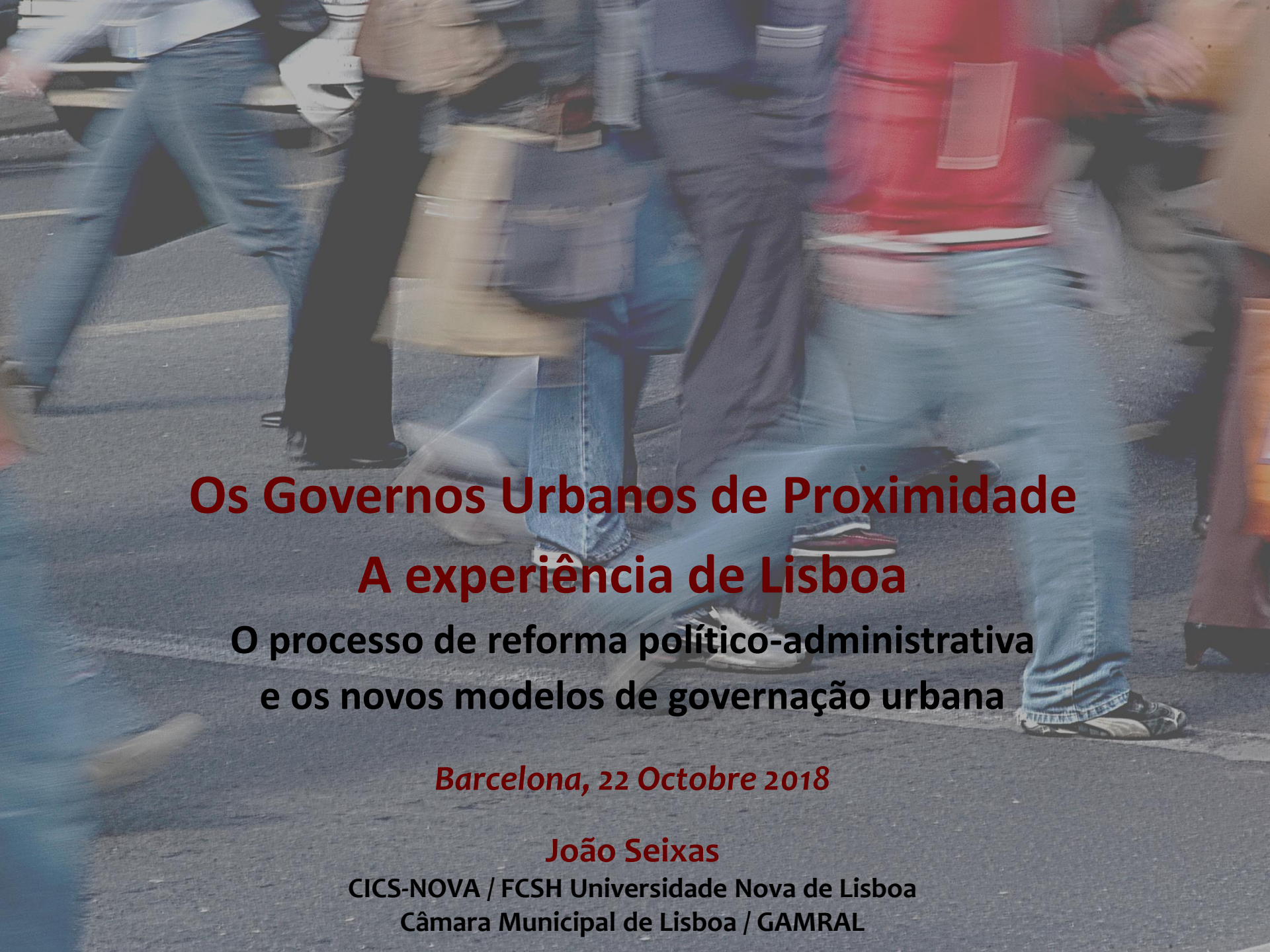


Os Governos Urbanos de Proximidade
A experiência de Lisboa

O processo de reforma político-administrativa e os novos modelos de governação urbana

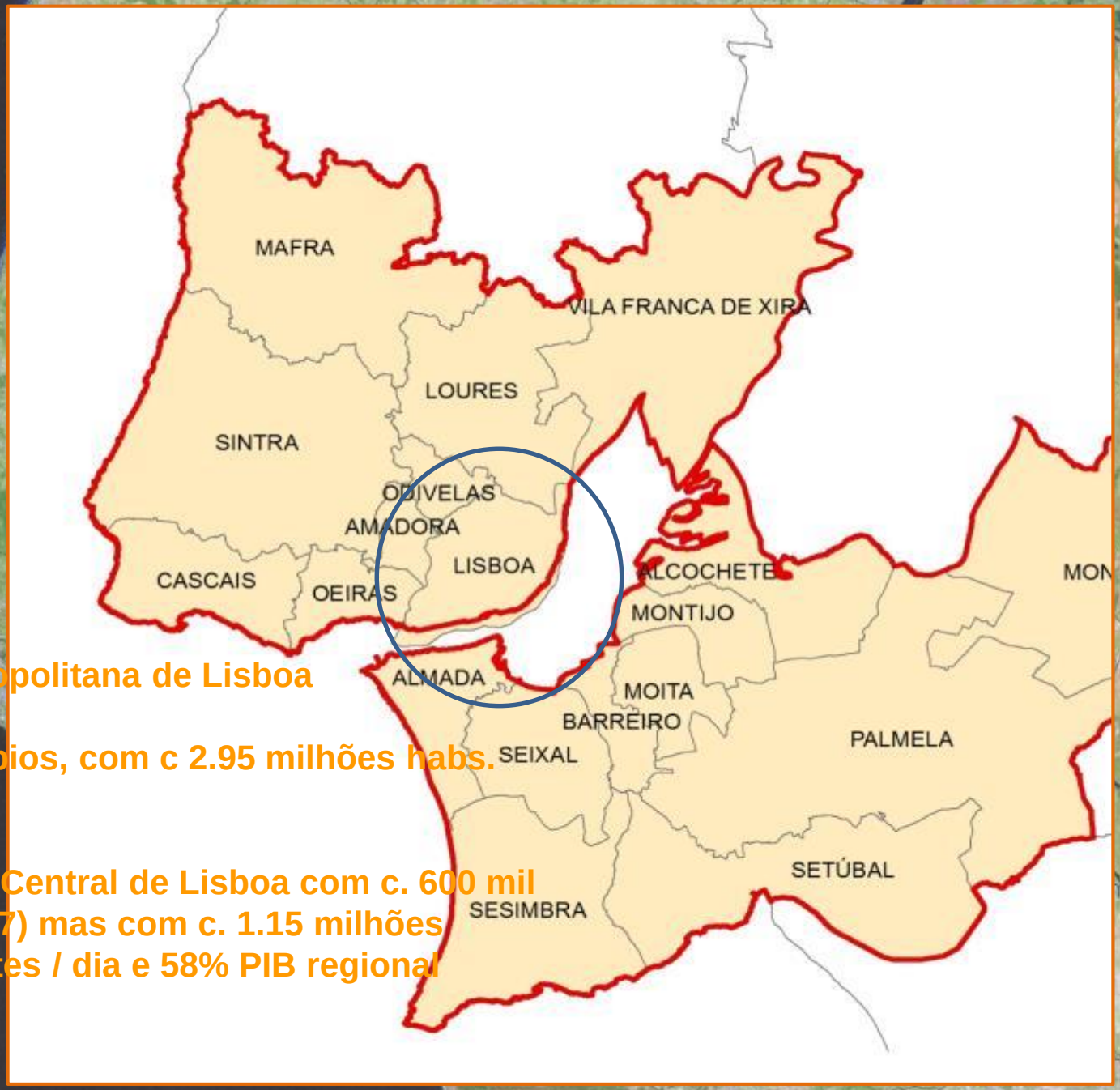
Barcelona, 22 Octobre 2018

João Seixas
CICS-NOVA / FCSH Universidade Nova de Lisboa
Câmara Municipal de Lisboa / GAMRAL

Os governos urbanos de proximidade e a experiência de Lisboa

LISBOA
CÂMARA MUNICIPAL

1. *AS RAZÕES*
2. *A SUBSTÂNCIA*
3. *O PROCESSO*
4. *O ACOMPANHAMENTO*
5. *A CAPACITAÇÃO*
6. *O FUTURO*



Área Metropolitana de Lisboa

18 municípios, com c 2.95 milhões habs. (2017)

Município Central de Lisboa com c. 600 mil habs. (2017) mas com c. 1.15 milhões territoriantes / dia e 58% PIB regional

Lisboa: Grandes Elementos de Re-Gravitas

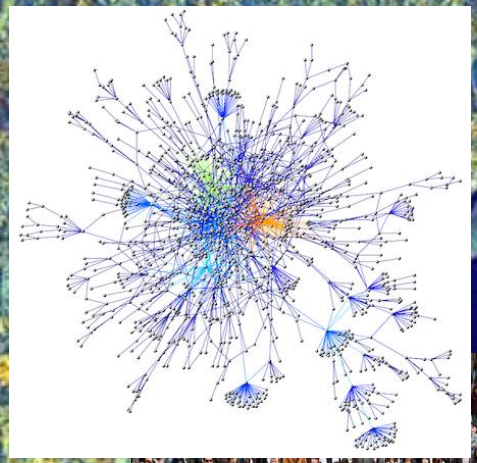
- **Uma Nova Cidade:** O fim do modernismo, a crise e a transição digital. O triplo crash e o capitalismo tecno-financeiro. Novas pressões e novas oportunidades. Sustentabilidade, Coesão/Justiça espacial, Qualidade Vida.

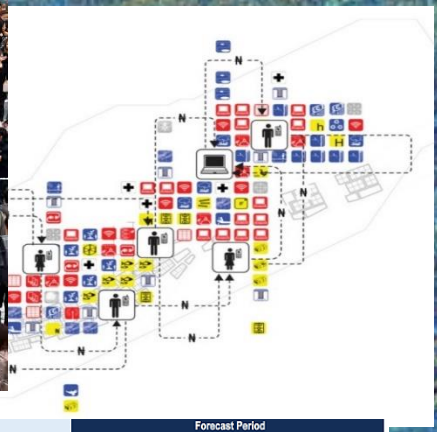
- **Novas políticas e estratégias anti-crise:** Carta Estratégica de Lisboa, Reestruturação política e administrativa (dos bairros à metrópole), Novo plano urbanístico, planos de bairros, processos de participação (ALocal 21, Orçamento Participativo, Urbanismo Participativo), economia local e empreendedorismo urbano

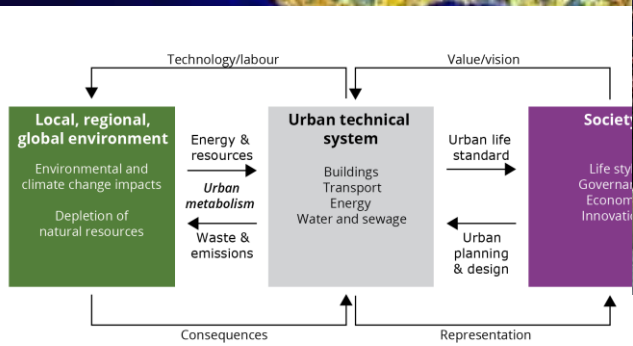
- **Uma nova Urbanidade:** Novas consciências e exigências cívicas. Crescente reconhecimento sociocultural dos desfasamentos entre cidade, ecologia urbana e política.

- **O Compromisso Político:** Pressões e exigências sobre as estruturas de administração da cidade **(82% inquiridos). Claro compromisso político desde 2009/10.**

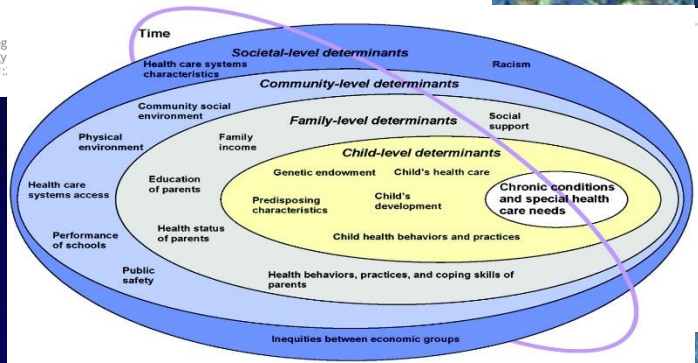
A crescente complexidade e interconectividade da vida urbana







Adapted from: Bai X, Schandl H: Urban ecolog
In The Routledge Handbook of Urban Ecology
Goode D, Houck M, Wang R. Routledge; 2011:



© Corporate Finance Institute®. All rights reserved.	Historical Results					Forecast Period				
FINANCIAL STATEMENTS	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Balance Sheet Check	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK	OK
Balance Sheet										
Assets										
Cash	167,971	181,210	183,715	211,069	239,550	272,530	307,632	327,097	368,487	413,243
Accounts Receivable	5,100	5,904	6,567	7,117	7,539	7,807	8,158	8,485	8,782	9,045
Inventory	7,805	9,601	9,825	10,531	11,342	11,715	12,242	12,388	12,821	12,839
Property & Equipment	45,500	42,350	40,145	38,602	37,521	37,513	37,508	37,505	37,503	37,502
Total Assets	226,376	239,065	240,252	267,319	295,951	329,564	365,540	385,474	427,592	472,629
Liabilities										
Accounts Payable	3,902	4,800	4,912	5,265	5,671	5,938	6,205	6,279	6,498	6,507
Debt	50,000	50,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	10,000	10,000	10,000
Total Liabilities	53,902	54,800	34,912	35,265	35,671	35,938	36,205	16,279	16,498	16,507
Shareholder's Equity										
Equity Capital	170,000	170,000	170,000	170,000	170,000	170,000	170,000	170,000	170,000	170,000
Retained Earnings	2,474	14,265	35,340	62,053	90,280	123,627	159,335	199,195	241,094	286,122
Shareholder's Equity	172,474	184,265	205,340	232,053	260,280	293,627	329,335	369,195	411,094	456,122
Total Liabilities & Shareholder's Equity	226,376	239,065	240,252	267,319	295,951	329,564	365,540	385,474	427,592	472,629
Check	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*	*0.000*

A vida urbana e o governo da cidade

ECOLOGIA ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS ECONOMIA CIRCULAR

O DIREITO À CIDADE QUALIDADE DE VIDA URBANA

NOVOS PRINCÍPIOS DE URBANISMO CIDADANIA E CO-GOVERNAÇÃO

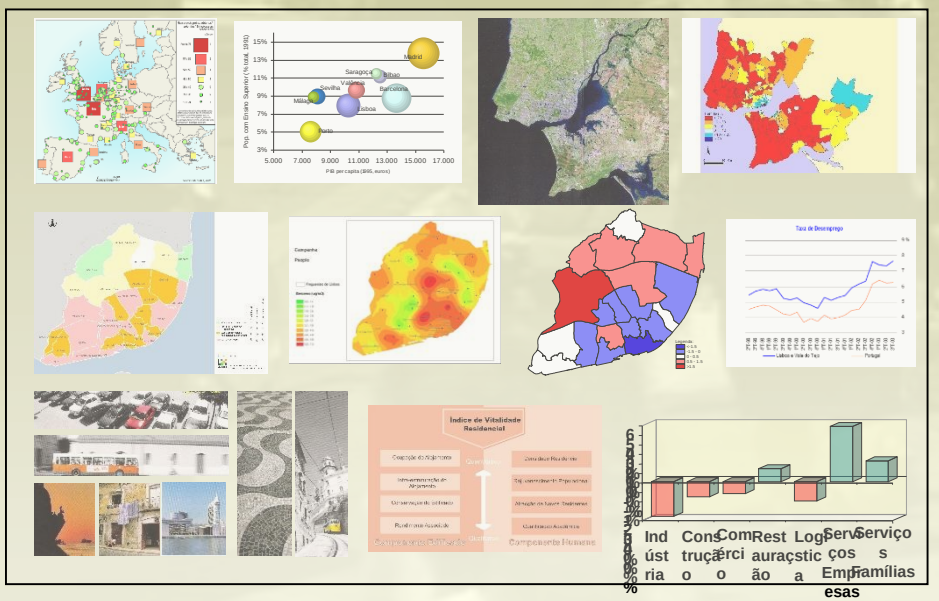
EM VEZ DE:	PENSAR E AGIR EM TERMOS DE:
HABITAÇÃO	HABITAT
EMPRESAS	CONHECIMENTO, VALOR , REDES, CAPACITAÇÕES
TRANSPORTES	ACESSIBILIDADES E REDES DE MOBILIDADE
ESPAÇOS PÚBLICOS	ESPAÇOS DE SOCIABILIDADE
ESPAÇOS VERDES	ESTRUTURAS ECOLÓGICAS
AMBIENTE	CONSUMOS, SUSTENTABILIDADE
EQUIPAMENTOS	QUOTIDIANOS, REDES DE INCLUSÃO, PROGRAMAÇÃO
CONSENSOS	COMPROMISSOS, GOVERNANÇA ACTIVA E PERMANENTE

Carta Estratégica de Lisboa
Estudo "Qualidade de Vida e Governação Urbana"
(2010/11)

Diagnóstico Relacional entre 2 Sistemas Complementares

1. **Sistema-Cidade:** **Dinâmicas e Fluxos Urbanos; Economia, Inclusão, Sustentabilidade; Percepções, Práticas e Expectativas de Qualidade de Vida e de Cidadania**

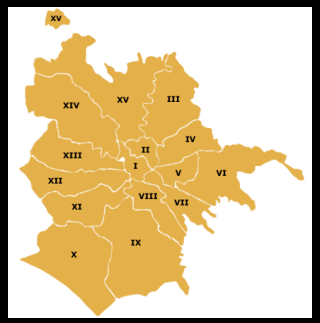
2. **Sistema Político da Cidade:** **Instituições de administração nas diferentes escalas da cidade; Competências e Recursos; Actores, comunidades, redes de governança; Capital sociocultural e cidadania.**

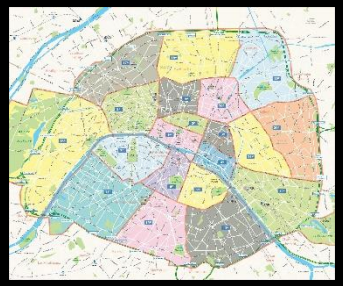


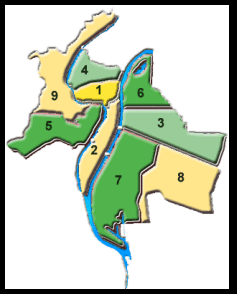
Inquérito aos cidadãos e agentes da cidade / *Componentes* — *Escalas*		Individual/ Familiar	Comunidade / Bairro	Cidade	Metrópole / Região
QUALIDADE DE VIDA	Percepções	QV Individual	QV do Bairro	QV da Cidade	QV da Metrópole
	Práticas	Quotidianos	Práticas no Bairro	Práticas na Cidade	Práticas na Metrópole
	Expectativas	Expectativas de Vida	Expectativas para o Bairro	Expectativas para a Cidade	Expectativas para a Metrópole
GOVERNO DA CIDADE	Representação	Representação Política Global	Representação Política do Bairro/Freguesia	Representação Política da Cidade	Representação Política da Metrópole
	Participação	Práticas de Cidadania	Cidadania no Bairro	Cidadania na Cidade	Cidadania na Metrópole

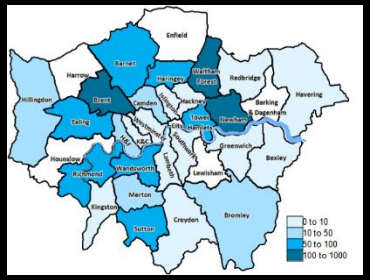
Estudos e reformas desenvolvidas por governos urbanos, centros de recerca, think-tanks:

OCDE, URBACT, INTERACT, DG Regio and Urban, Univ. Manchester, Institut Français d'Urbanisme, UN-HABITAT, Smithsonian Institute, IGOP/UAB, Londres, Paris, Lyon, Barcelona, Madrid









Estudos e reformas desenvolvidas por governos urbanos, centros de recerca, think-tanks:

OCDE, URBACT, INTERACT, DG Regio and Urban, Univ. Manchester, Institut Français d'Urbanisme, UN-HABITAT, Smithsonian Institute, IGOP/UAB, Londres, Paris, Lyon, Barcelona, Madrid

- **Objectivos centrais em processos de reforma administrativa nas cidades:**
  - Aumento das competências dos níveis de administração pública mais locais;
  - Diminuição da segmentação sectorial nas escalas mais locais;
  - Aumento das acções integradas e dos serviços partilhados;
  - Maior envolvimento dos agentes urbanos e dos cidadãos;
  - Aumento do reconhecimento sociocultural da política urbana.

- **Gestão do processo – a passagem a médio prazo de um paradigma de distância e de fragmentação para um paradigma de governação de proximidade e multi-escalar exige:**
  - Gestão dedicada do processo
  - Garantias na integridade de normas, plataformas e informação
  - Posicionamento de princípios, regulamentos e instrumentos administrativos de carácter transversal.

A transição de uma Administração Burocrática para uma Governação Multi-Activa

(adaptado de Borja e Castells, 1997, Hall e Pfeiffer 2000, Portella 2006, Subirats 2011)

Administração Burocráctica	Governação Municipal
Estruturas Hierárquicas	Estruturas Flexíveis
Base em Regras e Normas	Base em Objectivos, Estratégias e Projectos
Avaliação pelas Regras	Avaliação pelos Resultados
Tarefas	Indicadores
Acção Reactiva	Acção Reactiva, Activa e Pró-Activa
Fechado	Aberto: Governança e Cooperação
Tendencialmente centralizador	Tendencialmente centrifugador e co-governativo

OS TERRITÓRIOS MAIS PERTINENTES
TÊM QUE CONSOLIDAR-SE COMO

ESPAÇOS POLÍTICOS

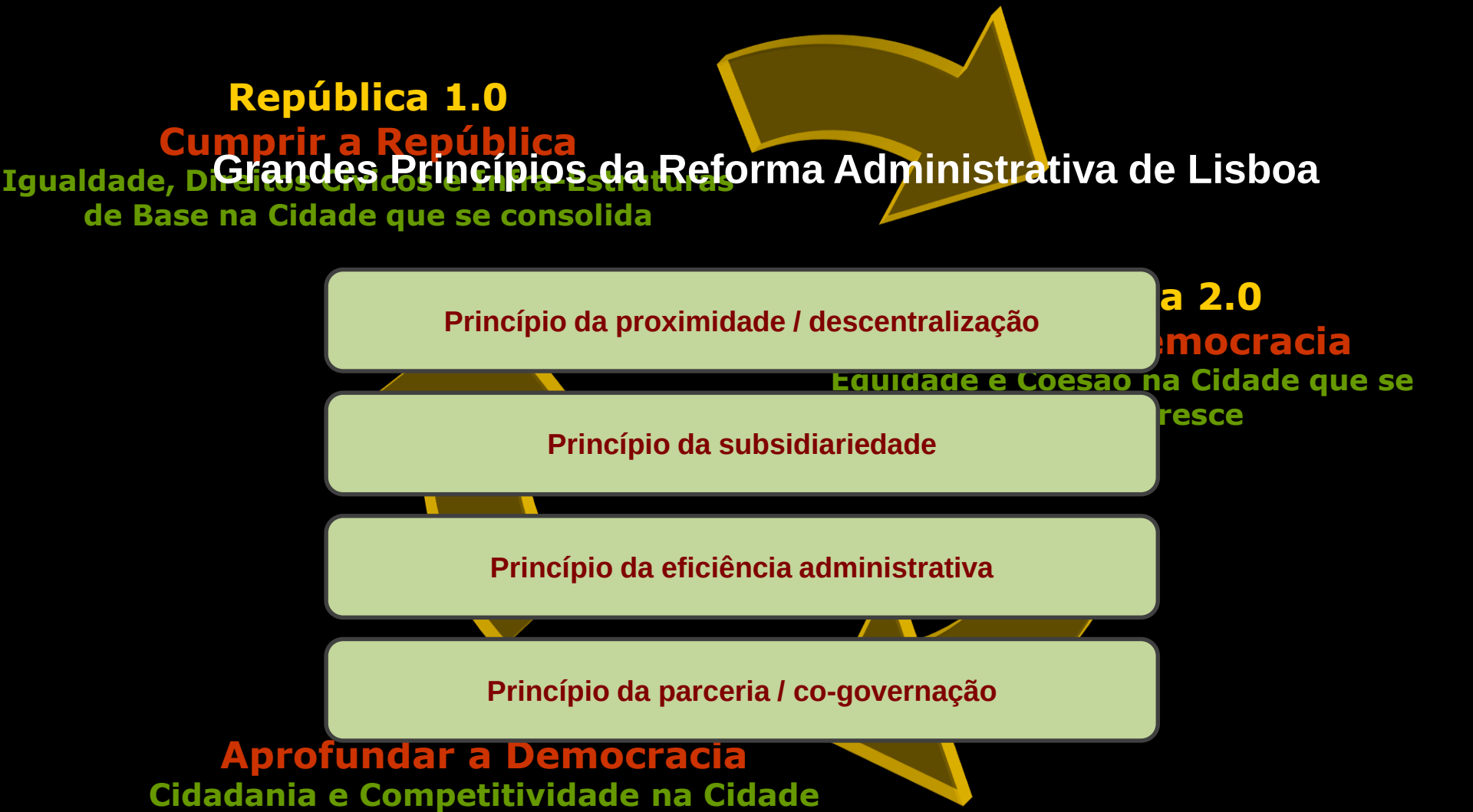
UM *ESPAÇO POLÍTICO* É UM ESPAÇO ONDE
SE PRODUZ E DESENVOLVE UM QUALQUER TIPO DE

ACÇÃO COLECTIVA E LEGÍTIMA

PARA TAL, DEVERÃO CONTER

COMPETÊNCIAS E RECURSOS

DA REPÚBLICA DO SÉCULO XX
À DEMOCRACIA DO SÉCULO XXI



A CARTA ESTRATÉGICA DE LISBOA

PRINCÍPIOS PARA UMA GOVERNAÇÃO URBANA EFICIENTE, PARTICIPADA E SUSTENTADA EM LISBOA

Conceito-chave: **Construir Comunidade – A Política da Cidade como Novo Espaço Público**

1. Princípio da Estratégia
2. Princípio dos Novos Enfoques na Gestão Urbana
3. Princípio da Máxima Proximidade
4. Princípio da Qualidade e Eficiência na Administração
5. Princípio da Governança Ampla
6. Princípio da Participação Plena
7. Princípio da Informação e do Conhecimento

A CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL DE LISBOA

Competências por grandes escalas de Governação de Lisboa

Categorias de Competências / Funções Municipais	Área Metropolitana	Câmara Municipal	Juntas de Freguesia	Sociedade Civil
Competências Políticas, e de Representação Institucional	Estratégias de Capitalidade e de Centralidade Compet. Representação	Cooperação com Estado e JML Estratégias de Capitalidade e de Centralidade Competências Políticas e de Representação	Competência Políticas de Proximidade	Conselhos e órgãos consultivos – metrópole, município, freguesia
Competências Transversais / De Suporte (Back-Office)	Estratégias Metrópole Competências Transversais (Ambiente, Transp, Gr.Investimentos)	Estratégias de Cidade Pelouros Sectoriais Competências Transversais Competências Operacionais de Gestão Integrada	Presença na Assembleia Municipal	Estratégias Municipais Conselho de Cidade Conselhos Sectoriais Parcerias e Externalizações
Competências Operacionais de Gestão Integrada / Em Rede		Pelouros Territoriais Unidades de Gestão Estratégias de Proximidade/Bairro Competências Operacionais Locais	Estratégias de Proximidade e de Bairro Competências Operacionais Descentralizadas	Estratégias de Proximidade e de Bairro Conselhos de Bairro Parcerias e Externalizações
Competências Operacionais de Gestão Local e Front-Office				

A CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL DE LISBOA

Modelo de Desempenho das Competências e Funções Municipais - *Articulação Matricial* das Dimensões Funcional / Territorial

Executivo Municipal

Competências Transversais e de Gestão Integrada
Desempenho Centralizado

Competências Operacionais de Gestão Local - Desempenho Desconcentrado

Juntas de Freguesia

Competências Operacionais de Gestão Local - Desempenho Descentralizado

Com

A. Adequadas competências e recursos para as escalas pertinentes

B. Instrumentos fundamentais para o exercício político em subsidiariedade e com gestão mais integrada

As Novas Juntas de Freguesia de Lisboa

As Novas Juntas de Freguesia de Lisboa

➢ Territórios e identidade

- Mezzo-escala – e respectiva massa crítica – conjugando história, estudos contemporâneos, inquéritos à população e aos eleitos. ***24 Freguesias.***

➢ A transferência de competências

- Limpeza e Manutenção do Espaço Público / Ambiente Urbano (2/3 dos EP da cidade)
- Gestão e Manutenção de Equipamentos de Proximidade (+ 700 equipamentos)
- Acção Social, Intervenção Comunitária e Apoio às Políticas da Habitação
- Licenciamentos de Proximidade e de Espaço Público

Manutenção e Limpeza de Espaços Públicos e Espaços Verdes

Gestão e Manutenção de Equipamentos de Proximidade

Licenciamentos de EP e de proximidade

Habitação, Acção Social e Comunitária

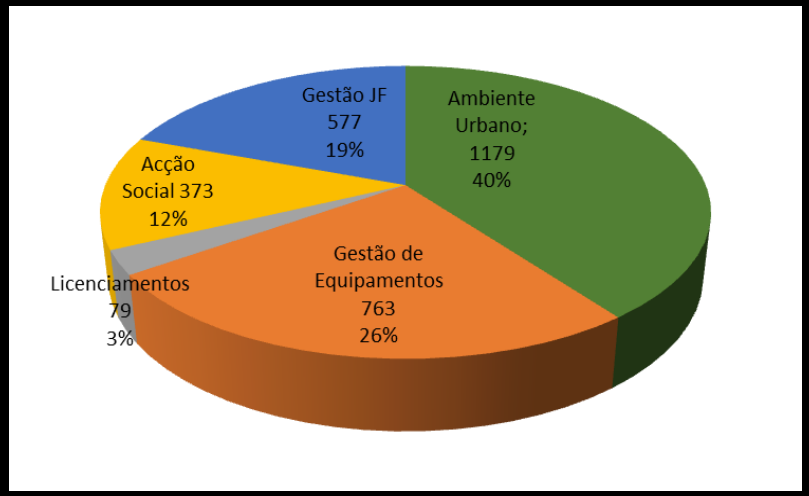
Organização e Gestão das JF

As Novas Juntas de Freguesia de Lisboa

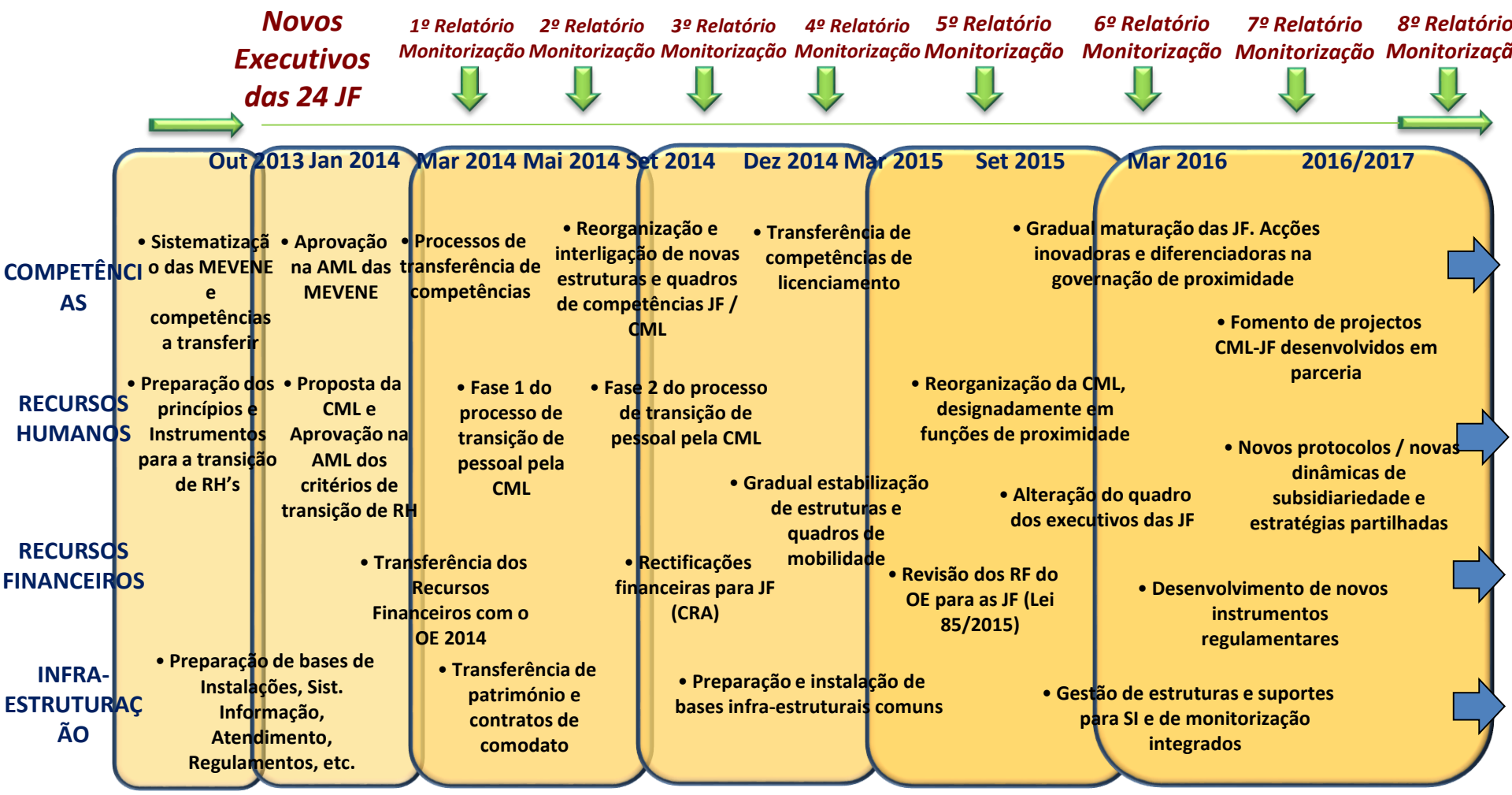
Transição de meios e de recursos

- **Recursos financeiros:** de 23 M€ /ano para 68M€ / ano + 30 M€ CML/PDC (3 anos) + Receitas próprias: ***Total c. 140 M€ total / ano.***
- **Recursos humanos:** transição por fases distintas. Completa garantia de direitos. Presentemente, c. 3 mil funcionários nas JF, ou ***c. 1/3 dos funcionários autárquicos de Lisboa.***
- **Instalações, equipamentos, sistemas de informação** e estruturas de gestão nas novas JF
- **Formação integrada** autárquica
- **Atendimento ao Munícipe**

2971 Trabalhadores nas 24 JF em 2016



O processo de reforma administrativa de Lisboa



Processos paralelos à descentralização

- **Processo de Desconcentração e de Reorganização Municipal**
  - Reestruturação municipal sustentada na acção em rede e no apoio à proximidade
  - 5 grandes UIT (Unidades de intervenção Territorial)

- **Alteração na Lei das Finanças Locais para as JF de Lisboa**
  - Canalização directa do OE de recursos financeiros e fiscais
  - Capacidade de obtenção de recursos próprios

- **Alterações aos quadros dos executivos das JF e da gestão local**

- **Novos Protocolos de Delegação de Competências entre CML e JFs**

Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

Reforma Administrativa de Lisboa: Estrutura de Monitorização

A. Princípios Operacionais da Reforma

- Alocação e gestão de RH
- Alocação e orçamentação de RF
- Estruturas de suporte (instalações, TICs, Atendimento, Back-office, etc.)

B. Capacitação e Qualidade do Serviço Público

- Objectivos por competência (4 áreas)
- Governança Inter-institucional
- Governança c/ sociedade

Fases	Fase Embrionária	Fase de Desenvolvimento	Fase de Capacitação	Fase de Pró-Actividade
Objectivos				
Processos				
Pessoas				

- Entrevistas Qualitativas a PJF e a DM/CML
- Análise directas / Estudos de caso
- Indicadores de Capacitação Administrativa e de Qualidade de Serviço Público

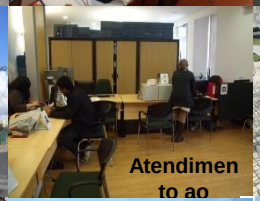
C. Qualidade de Vida Urbana

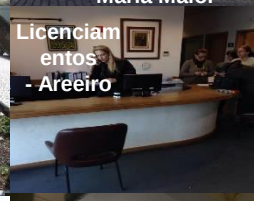
- Áreas Estratégicas de Acção Política Local (CML e JFs)
- Dimensões de Qualidade de Vida Urbana
  - Espaço Público e Mobilidade
  - Coesão e Inclusão Social
  - Dinâmicas Económicas Locais
  - Cultura e Comunitarismo
- Governança e Participação Pública

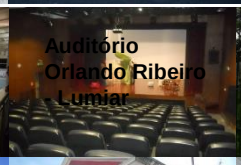
Fonte: Propostas de Monitorização da RAL (GAMRAL, Abril 2014)

Monitorização da Reforma Administrativa de Lisboa

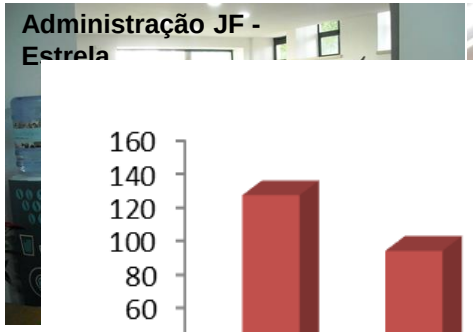
4 anos de monitorização junto das JF: *61 estudos de caso e 148 visitas directas*

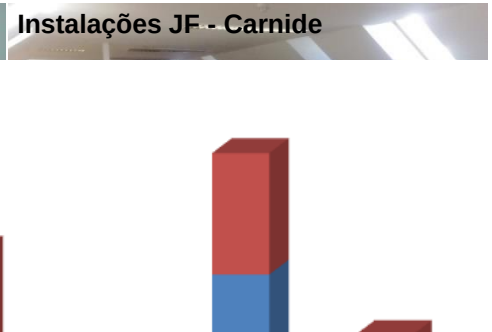


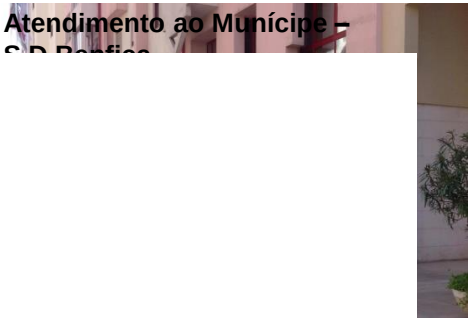


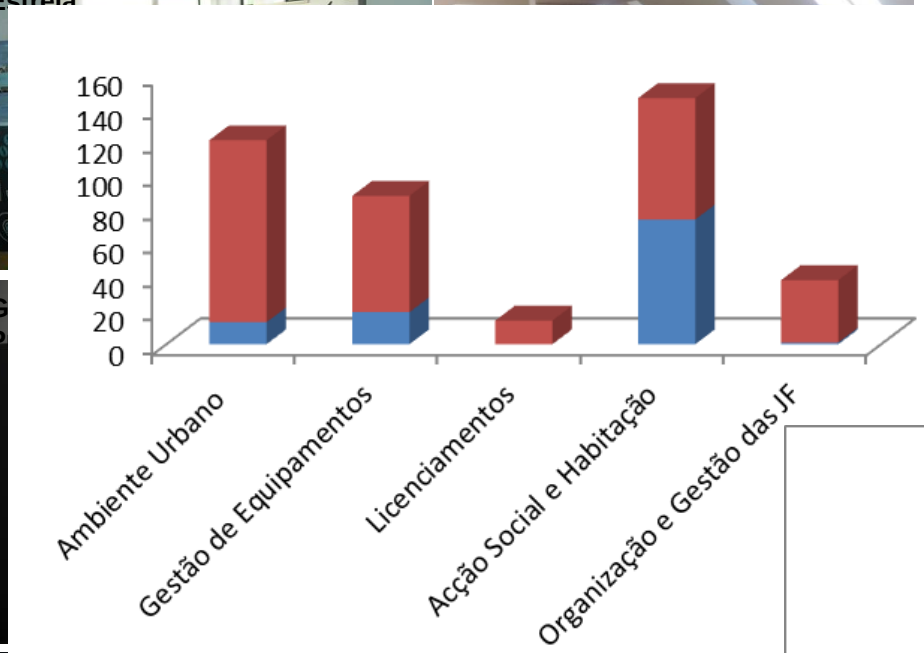


Acções Inovadoras nas JF (primeiros 4 anos)



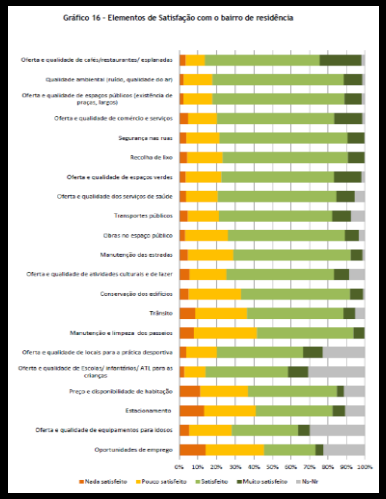


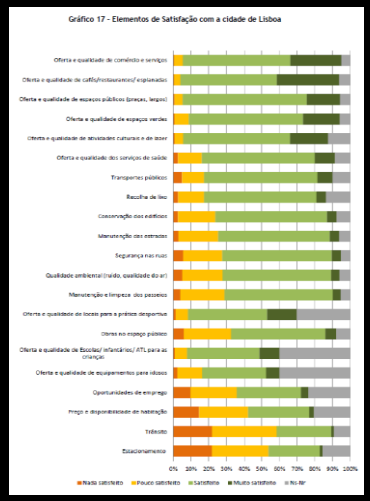


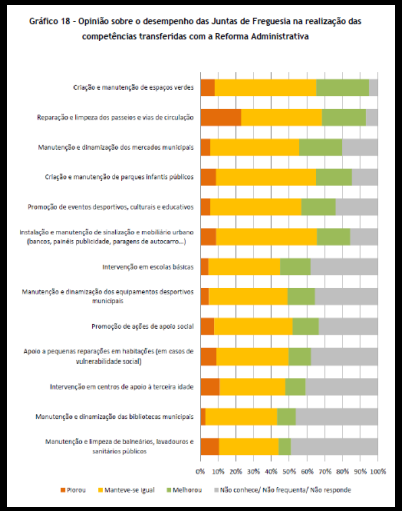


Inquérito aos munícipes: Qualidade de Vida e Qualidade de Governo (2017)

1. **A maior parte dos inquiridos tem bom conhecimento da RAL: 57,7%.**
2. **Não existe porém uma percepção directamente definidora dos seus resultados.**
3. **Mas existe uma ligação indirecta: a maioria dos indicadores QV avaliados mais positivamente são associados às novas competências das JF. Forte correspondência entre as competências das JF e as mudanças mais positivas percepcionadas na cidade e nos bairros.**
4. **As mudanças administrativas da cidade deram às JF uma maior responsabilidade sobre as áreas que os Lisboetas mais valorizam. Com a descentralização municipal, essa valorização tendeu a consolidar-se.**
5. **A conjugação da ainda relativa percepção factual da reforma, com a crescente valorização social das competências de serviço público de proximidade, exigem o reforço das estruturas e dos vínculos de informação, de comunicação e de acções em maior cooperação.**







Principais virtudes e insuficiências da Reforma Administrativa

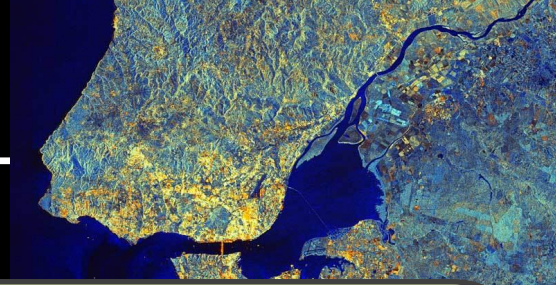
Principais virtudes da reforma

- Amplo consenso político e debate na cidade
- Estudos prévios, preparação, monitorização independente, relatórios públicos e debatidos
- Garantia de legitimidade política e eleitoral
- Trabalho notável por parte das JF nas primeiras fases da reforma
- Transição pacífica (e com gradual motivação) dos recursos humanos.
- Alocação orçamental tendencialmente apropriada (ainda em trabalho)
- Claros ganhos de proximidade na acção política (executiva). Ganhos graduais em eficácia e agilização dos serviços públicos.
- Consistente capacitação das JF, com crescente autonomia e inovação

Principais insuficiências da reforma

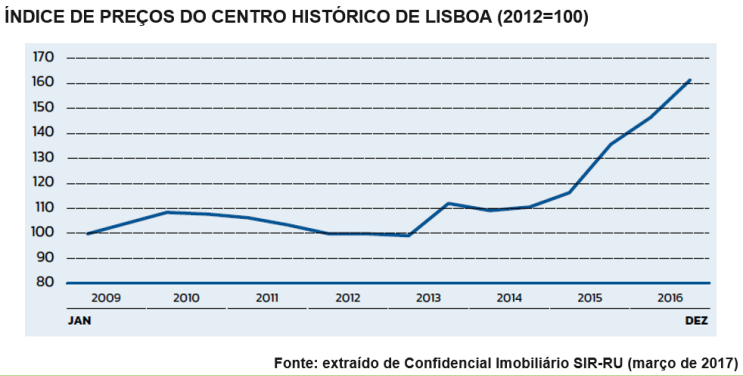
- Insuficiência de RH qualificados nas JF
- Insuficiência na capacitação executiva nas JF
- Estado de conservação de diversos equipamentos
- Comunicação com os munícipes

As novas e intensas questões transversais



Nova Economia: Eco-sistemas urbanos de Trabalho, Criação e Rendimento

Habitação: Mercados do solo, Imobiliário, Desigualdades Socio-espaciais



Ecologia: Alterações Climáticas, Energia, Mobilidades, Consumos

Identidade: Espaço Público, Cultura, Visão, (Re)Conhecimento

Áreas estruturantes a consolidar / Novas exigências

Estrutura permanente de coordenação política e de monitorização da cidade CML+24JF

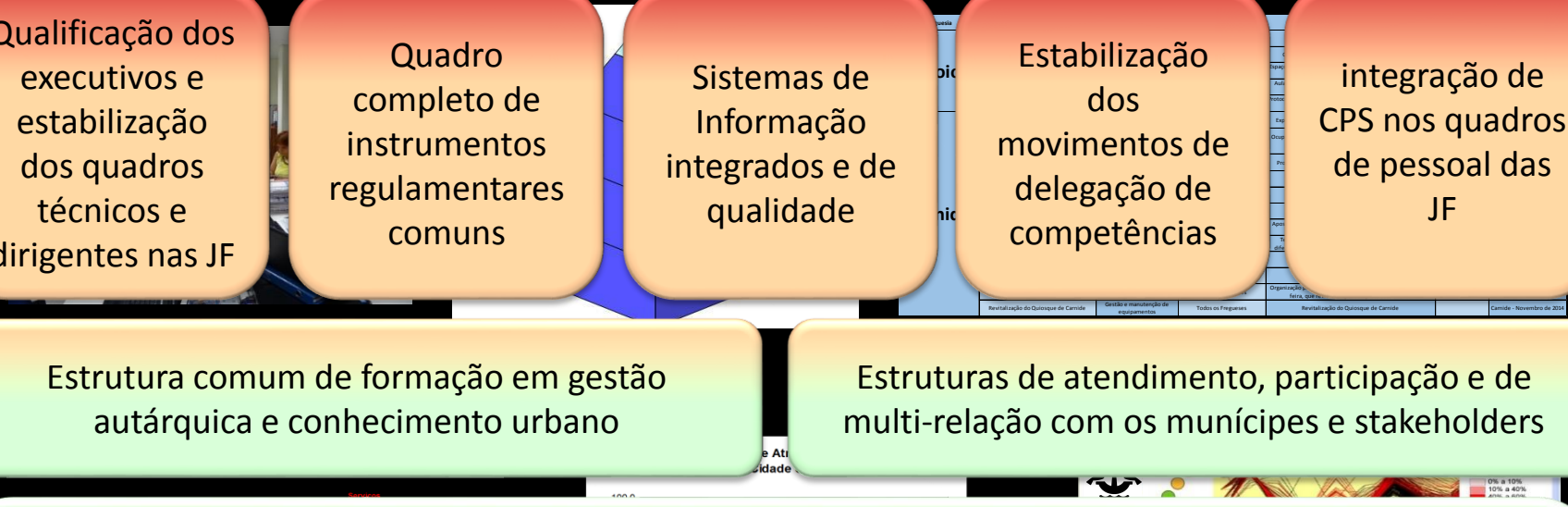
Qualificação dos executivos e estabilização dos quadros técnicos e dirigentes nas JF

Quadro completo de instrumentos regulamentares comuns

Sistemas de Informação integrados e de qualidade

Estabilização dos movimentos de delegação de competências

integração de CPS nos quadros de pessoal das JF



Estrutura comum de formação em gestão autárquica e conhecimento urbano

Estruturas de atendimento, participação e de multi-relação com os munícipes e stakeholders

Fomento de projectos de trabalho conjunto e de uma rede de recursos partilhados

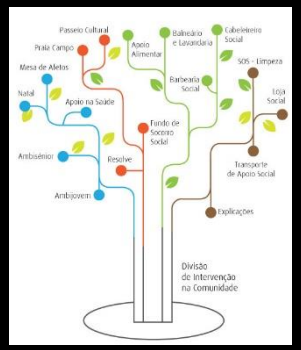
+

Aprofundamento da descentralização em áreas de elevado potencial no aprofundamento de trabalho conjunto: habitação, acção social e comunitária, gestão ecológica e espaços verdes (entre outras)

+

Política de proximidade 3.0: Estratégias de freguesia/bairro; eficiência e pró-actividade; envolvimento cívico e co-governação

A renovação da política urbana



Estratégias de nova geração

#1| Bairros BIP/ZIP Map

#2| Programa BIP/ZIP

#3| Co-Governança GABIP

#4| Rede DLBC de Lisboa

REDE DLBC LISBOA
Associação para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária de Lisboa

CITIZENSHIP PROMOTION
ENTREPRENEURSHIP AND SKILS
REHABILITATION AND REQUALIFICATION
NEIGHBORHOOD IMPROVING

BIP/ZIP PROGRAM

610 PARTNERS

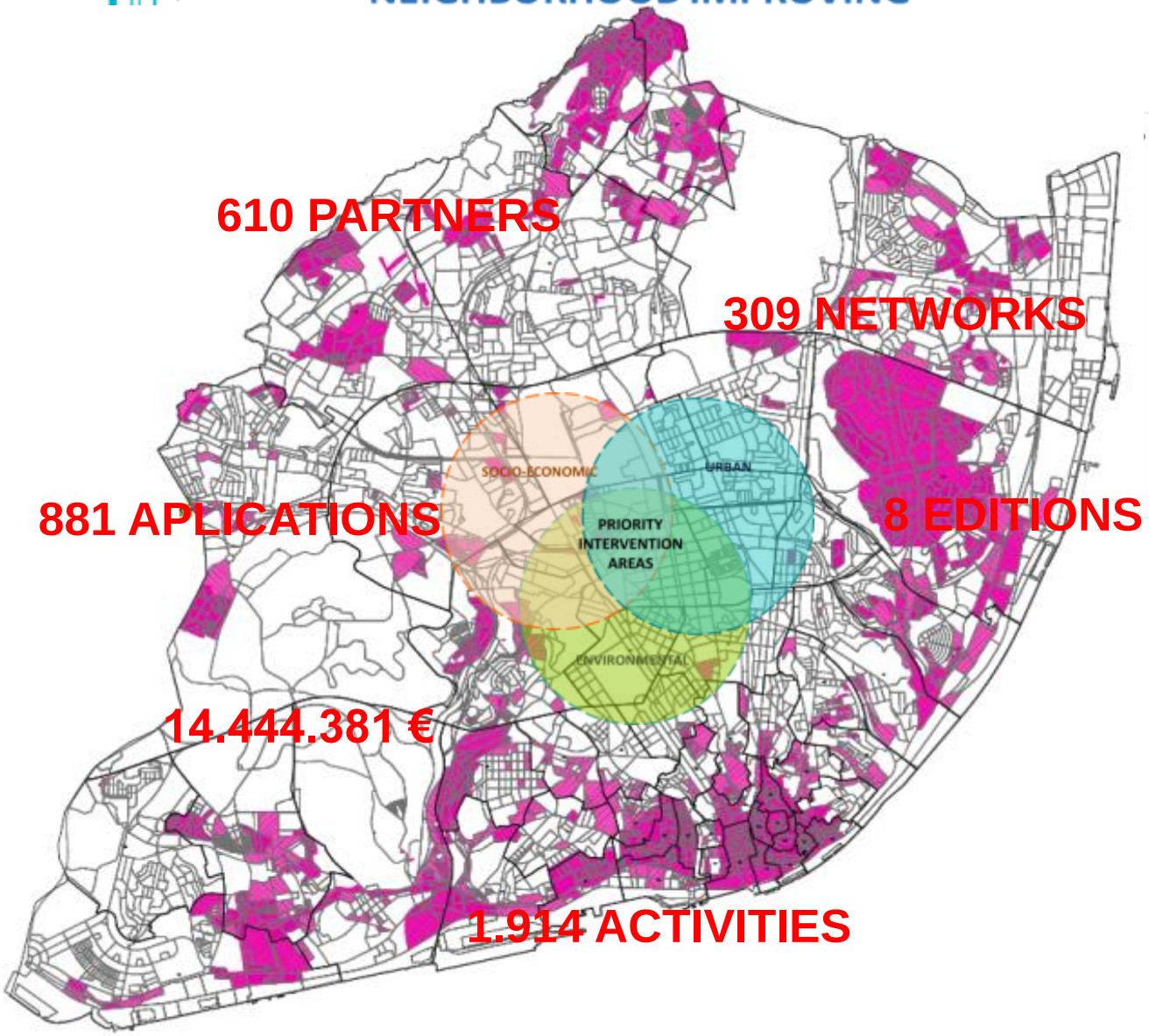
309 NETWORKS

881 APLICATIONS

8 EDITIONS

14.444.381 €

1.914 ACTIVITIES



CITIZENSHIP PROMOTION
ENTREPRENEURSHIP AND SKILS
REHABILITATION AND REQUALIFICATION
NEIGHBORHOOD IMPROVING
INCLUSION AND PREVENTION

GABIP LOCAL OFFICES

MUNICIPAL
DEPARTMENTS
BIP/ZIP TEAM

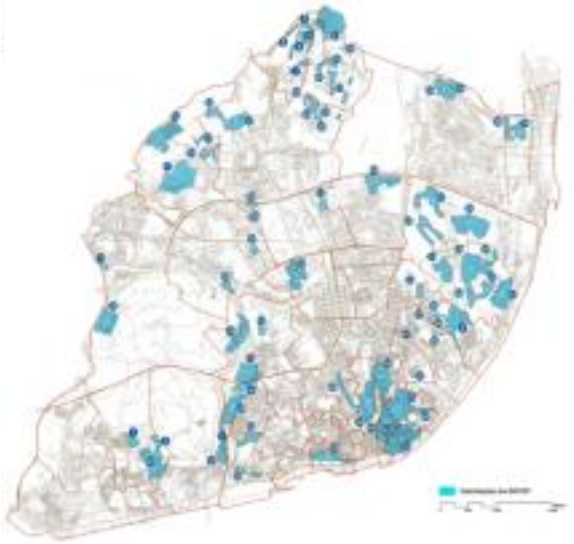
COORDINATION

COORDINATION
PARISHES
RESIDENTS'
ASSOCIATIONS
NGO

EXECUTIVE COMMISSION

EXECUTIVE COMMISSION
DEPUTY MAYORS
NGO
PUBLIC ENTITIES
ACADEMY
PRIVATE SECTOR

EXTENDED COMMISSION



REDE DLBC LISBOA

Associação para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária de Lisboa

Cofinanciado por: Lisb@20 20 2020

HOME | ASSOCIAÇÃO | PROJECTOS | A VOZ DO LOCAL | SI2E | OPORTUNIDADES | RECRUTAMENTO | CONTACTOS

PROJECTOS MAIO 11, 2018

Si2E: V Sessão de Divulgação/ Esclarecimento a 18 de maio

O roadshow de apoio às candidaturas à SI2E continua sobre rodas. Na próxima sexta-feira, dia 18 de maio, a Rede DLBC Lisboa vai estar na sede do CLIP, na Alta de Lisboa (Rui Luís Piçarra, 12A, 1750 Lisboa), a...

Share | Tweet | Email | Share | Like 8 | G+

Partilhar isto:

Facebook | LinkedIn | Twitter | Google

LER MAIS

VISITE-NOS NO FACEBOOK

Partilhe connosco em Rede DLBC Lisboa

SI2E | INFORMAÇÕES

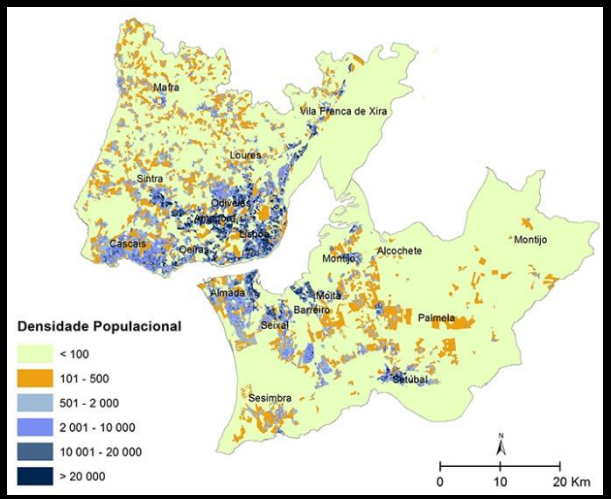
Dado a atual limitação de recursos humanos da Associação, e face ao volume de pedidos que nos têm chegado, solicitamos que as questões relativas ao SI2E sejam preferencialmente colocadas via email (**geral@rededlbclisboa.pt**).

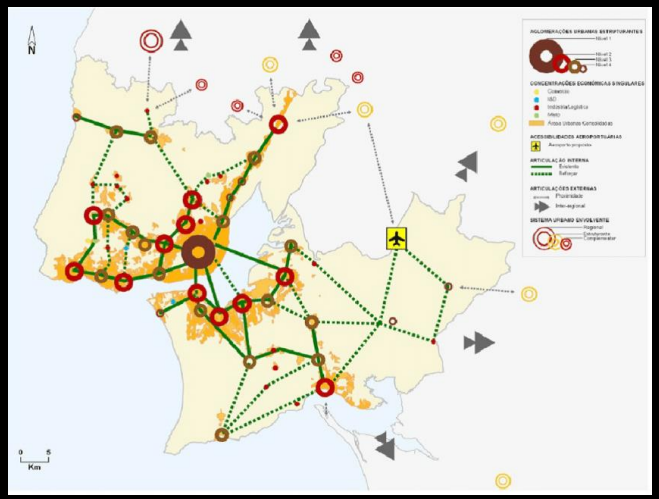
ORGANIZAÇÕES ASSOCIADAS DA REDE DLBC LISBOA

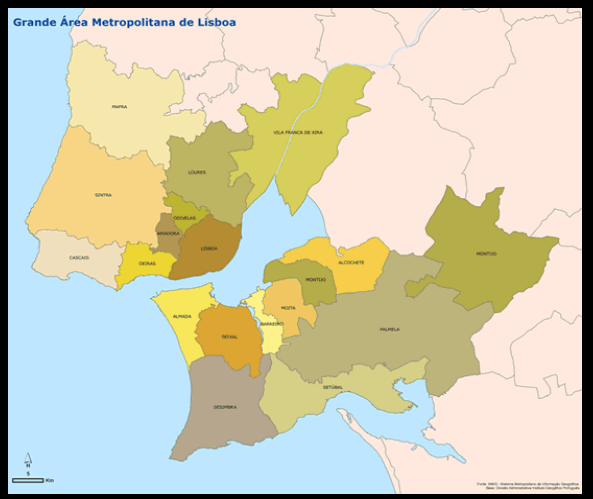
- A.A.D.R.N. – Associação de Apoio ao Domicílio ao Recém-Nascido
- A.D.M. Estrela – Associação de Desenvolvimento e Melhoramentos
- ABRAÇO, Associação de apoio a pessoas com VIH/SIDA
- ACCL – Associação das Coletividades do Concelho de Lisboa
- Acesso Cultura, Associação Cultural
- ACI – Associação Centro Interculturalidade
- AGIR XXI – Associação para a Inclusão Social
- ANOVT – Associação Movimento Organizado de Vitalização do Território
- Animar – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento

ALTERAÇÕES NA ESCALA METROPOLITANA

- As Reformas Territoriais em Portugal: 2017-2021
- Reformas Metropolitanas para AM Lisboa e AM Porto
- Os princípios da Reforma Administrativa de Lisboa
- Competências: Planeamento e OT, Gestão Ecológica, Transportes, Habitação, Grandes Estruturas, Gestão de Fundos UE
- Uma nova Lei de Finanças Locais e Regionais
- O processo de transição: competências e recursos adquiridos em processo incremental, até 2021 **ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS**







A Qualificação Urbana de Lisboa

Entre convicções e incertezas

Entre pressões urbanas e não-urbanas

Entre indivíduos e comunidades

Encontrar coerência entre 3 elementos vitais

A. Conhecimento activo: Combinar princípios, estratégias e prácticas (todos em evolução)

B. Espaços Políticos e Governação integrada: Conjugar administração multi-nível e multi-sectorial

C. Participação e co-governação: Dinamizar políticas urbanas reconhecíveis, partilháveis, em constante aprendizagem

Muito obrigado
pela vossa atenção

João Seixas

FCSH Universidade Nova
de Lisboa

jseixas@fcsh.unl.pt