A CIDADE NA ENCRUZILHADA | Repensar a cidade e a sua política

João Seixas

A CIDADE NA ENCRUZILHADA

Repensar a cidade e a sua política

Edições Afrontamento

Para a Andreia, a Maria, a Madalena e a Luísa
Reconstrutoras de cidades futuras

Para o Nuno Teotónio Pereira
O «homem-bom» por excelência

«Não há política sem cidade.
Não há realidade da história sem a história da cidade.
A cidade é a maior forma política da história».

Paul Virilio

Agradecimentos

Este livro é resultado da minha relação com a cidade e com as suas gentes. Seja ela uma real Lisboa, Barcelona, Londres ou Nova Iorque; ou uma ficcional Ersília, Andria, Procopia ou Betsabea. Seja ela como for, sempre essa fascinante e heteronímica babel, expoente da realização e da perplexidade humana, palco central das luzes e das sombras do nosso passado, presente e futuro.

Estou muito grato a um conjunto de mestres da minha formação e motivação. Em Lisboa, a Nuno Teotónio Pereira, João Ferrão, Luísa Schmidt, Manuel Villaverde Cabral, Margarida Pereira, Vítor Matias Ferreira, Augusto Mateus, Maria de Lurdes Poeira. Em Barcelona, a Oriol Nel.lo, Joan Subirats, Abel Albet, Francesc Muñoz. No Rio de Janeiro, a Luiz César Queiroz Ribeiro. Em Londres, a Andy Thornley e Mark Kleinman. Em Paris, a Christian Lefèvre.

Estou também muito grato aos bons amigos e profissionais que tiveram a amabilidade de escrever, a meu convite, a maior parte das caixas ilustrativas que povoam o livro, tornando-o mais colorido e, sobretudo, mais colectivo.

Agradeço a António Costa, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, pelo interesse e confiança no meu trabalho e no seu desenvolvimento nos estudos da Qualidade de Vida e dos novos modelos de governação, bem como no comissariado da Carta Estratégica de Lisboa, processos cujo potencial e evolução tanto mostram sobre as possibilidades da política e da cidade no Portugal contemporâneo.

Um agradecimento particular ao Observatório das Metrópoles, sediado na bela cidade do Rio de Janeiro e com as diferentes antenas nas fervilhantes cidades brasileiras, pelo interesse e apoio dado à edição deste livro.

Estarei sempre em dívida para com a Isabel Guerra, cuja sapiência, sagacidade e alegria no trabalho se tornaram numa das minhas maiores referências do que é ser um verdadeiro mestre, em prol do bem colectivo. Não podia haver outra escolha para o prefácio, que muito me honra.

Agradeço à Andreia, por ser como é e por cuidar de mim; à Madalena e à Luísa, pela vida e esperança que com elas nasceram. Que as cidades futuras onde vivam sejam lugares de oportunidade, de justiça e de felicidade.

A todos devolvo, muito agradecido, este trabalho. Pois ele não é bem meu: foi feito convosco, e através de vós.

Índice

Prefácio, por Isabel Guerra | 13

1. Por que razão questionar a governação da cidade | 25
1.1. Ritmos | 27
1.2. Paradigmas | 34
1.3. Descompassos | 40
1.4. Atitudes | 48

2. A cidade na encruzilhada | 55
2.1. A revolução urbana | 57
2.2. A cidade contemporânea | 66
2.3. Novas (e velhas) esperanças | 97

3. A política glocal | 101
3.1. Desafios para a política urbana | 103
3.2. A recomposição da acção pública na cidade | 120

4. Actores, projectos e regimes urbanos | 151
4.1. Quem governa as cidades? | 153
4.2. Projectos e empreendorismo | 164
4.3. Regimes urbanos | 173
4.4. Os sistemas de acção sociopolítica nas cidades do Sul da Europa | 180

5. Redes de governança e de capital sociocultural | 189
5.1. A governança urbana: potencialidades e debilidades de um conceito fluido | 193
5.2. O capital sociocultural: identidade, ética pública e expressão colectiva | 204

6. A reinvenção da política na cidade | 219
6.1. O lugar da cidade | 223
6.2. O entendimento da cidade | 234
6.3. A política da cidade | 245

7. A governação de Lisboa e a Carta Estratégica | 257
7.1. Sistemas de acção em Lisboa | 259
7.2. A governação urbana na Carta Estratégica de Lisboa | 267

8. A regeneração da POLIS | 307
8.1. Perspectivas para a reafirmação política da cidade | 309
8.2. A encruzilhada de Lisboa | 319
8.3. Reflexões para seguir em frente | 328

Referências bibliográficas | 335

Índice de caixas

Caixa 1: A cidade e o campo: novas visões e novas paisagens, *Mónica Truninger* | **61**
Caixa 2: A urbanização de baixa densidade, *Rui Guerreiro* | **77**
Caixa 3: O agridoce da hipermobilidade, *Mário Alves* | **84**
Caixa 4: A pegada ecológica a estragar o delírio colectivo de acharmos que temos mais do que um planeta, *Sofia Guedes Vaz* | **88**
Caixa 5: Novas dinâmicas familiares e residenciais, *Sandra Marques Pereira* | **92**
Caixa 6: O estatuto da cidade no Brasil, *Marianna Olinger* | **117**
Caixa 7: As *Sustainable Communities* no Reino Unido, *Ana Roldão* | **124**
Caixa 8: Políticas urbanas e do território em França, *Gilles Pinson* | **128**
Caixa 9: *Arrondissements*, *secteurs* e *communes*, *João Seixas* | **132**
Caixa 10: Os distritos urbanos de Barcelona, *João Seixas* | **137**
Caixa 11: Políticas e estratégias metropolitanas: demasiado importantes para ignorar, ou demasiado grandes para emancipar?, *João Seixas* | **141**
Caixa 12: Os sistemas de informação geográfica e a cidade, *Frederico Metelo* | **144**
Caixa 13: Os pelouros dos vereadores de Paris, *João Seixas* | **148**
Caixa 14: A economia das cidades na era do capitalismo cognitivo, *Mário Vale* | **158**
Caixa 15: As políticas urbanas e a União Europeia, *José Carlos Mota* | **162**
Caixa 16: O modelo Curitiba: a ecologia e a mobilidade como pilares de uma estratégia de futuro, *João Seixas* | **170**
Caixa 17: Cidades criativas e criatividade urbana, *Pedro Costa* | **176**
Caixa 18: Políticas integradas de reabilitação e de regeneração urbana em Portugal, *Andreia Magalhães* | **182**
Caixa 19: O «modelo Barcelona», *Abel Albet* | **186**
Caixa 20: O orçamento participativo, *Nelson Dias* | **199**
Caixa 21: A Agenda 21 Local, *João Farinha* | **202**
Caixa 22: Espaço público e identidade urbana, *Ana Bonifácio* | **210**
Caixa 23: O bairro e a cidade, *Ana Louro* | **214**
Caixa 24: O «new urbanism», *Luís Balula* | **233**
Caixa 25: A qualidade de vida urbana, *João Seixas* | **242**
Caixa 26: Princípios para um novo urbanismo, *João Seixas* | **244**
Caixa 27: 20 medidas para uma nova economia: a relevância e a resiliência do local, *João Seixas* | **250**
Caixa 28: O direito à cidade, *João Seixas* | **315**
Caixa 29: O genoma urbano, *João Seixas* | **318**
Caixa 30: A cidade mediterrânica, *João Seixas* | **324**

Prefácio

Isabel Guerra

> «*The right to the city is far more than the individual liberty to access urban resources: it is a right to change ourselves by changing the city*».
>
> David Harvey (2008), «The right to the city», in *New Left Review*, n.º 53, p. 23

As cidades na agenda da modernidade tardia

Este livro de João Seixas estrutura uma ampla reflexão em torno da cidade contemporânea e das suas formas de governação e de cidadania. O autor é um investigador (e interventor) na capital do país e ao escrever tem presente os desafios que emergem nas metrópoles dos países desenvolvidos, e muito particularmente as formas de governação destes espaços. Na sequência desta reflexão, João Seixas estrutura o texto a partir de quatro grandes dimensões: i) o que está a acontecer às cidades e que problemas e desafios/encruzilhadas se colocam (capítulos 1, 2); ii) quais os actores que fazem a cidade e como interagem (capítulos 3 e 4); iii) como modernizar a politica da cidade (capítulos 5 e 6); e finaliza com iv) uma análise crítica e propositiva dos sistemas e ambientes de governação de Lisboa e propostas para uma mais eficaz e estratégica regeneração urbana suportada em princípios e dinâmicas democráticas (capítulos 7 e 8).

Sendo um texto de grande erudição, apoiado numa vastíssima e actual bibliografia, é um trabalho sobretudo de índole programática, estando bem alicerçado quer no conhecimento da realidade nacional quer na realidade internacional, sobretudo europeia.

A tese central assenta na defesa de que uma cidade moderna, local de desenvolvimento, de expressão democrática e socialmente coesa, é o objectivo último da governação urbana. Esta tese emerge articulada com alguns pressupostos

epistemológicos que estruturam todo o livro. Primeiro, o entendimento da cidade, antes de tudo, como «relação» ou como «construção social», ou seja, como resultado dinâmico de um conjunto de actores e da negociação de interesses diversos. Em segundo lugar, um entendimento da cidade como processo espacial, dando um peso claro à análise empírica real das configurações urbanísticas e arquitectónicas que dão especificidade ao discurso sobre o espaço urbano. E, finalmente, a defesa da conjugação da teoria com a empiria na edificação de novas políticas públicas.

Defendendo a cidade como uma estrutura humana e espacial, essencial ao desenvolvimento socioeconómico e cultural de uma sociedade, considera-se que está numa encruzilhada, ou seja, estão em larga medida por conhecer as suas dinâmicas contradições e paradoxos e falta a capacidade para traduzir esse conhecimento em programas urbanos concretos e viáveis. Sendo a cidade um sistema complexo, o aprofundamento das suas dinâmicas mais significativas e estruturantes – nomeadamente as que referenciam a relação entre competitividade, coesão e sustentabilidade – merecem um aprofundamento à luz da situação actual.

Porque triunfa a Cidade?

A importância crescente que é dada à cidade, quer nas políticas públicas quer nos meios académicos, repousa em larga medida no reconhecimento da urbanização crescente das populações em todos os continentes. Mas a defesa do papel central da cidade não advém apenas da prova empírica de que a população mundial é cada vez mais urbana, mas dos inúmeros estudos que mostram a relação entre o grau de urbanização e a produtividade, a satisfação das populações, as oportunidades de mobilidade social.

Esta atitude maioritária de admiração pela cidade é de alguma forma recente, e surpreendente, e parece contradizer as enormes transformações introduzidas pela globalização e sobretudo pela difusão das tecnologias que a acompanham e que fizeram com que alguns observadores tenham previsto «o fim da geografia» ou a «morte da distância» (Cairncross, 1997[1]; Ascher, 2001[2]; 2009[3]).

As transformações dos meios imateriais de comunicação como a internet e a Web (www) arrastaram consigo uma profunda alteração da forma como as pessoas vivem, trabalham e circulam. Os trabalhadores móveis, os conhecimentos que

1. Frances Cairncross (1997), *The death of distance: how the communications revolution will change our lifes*, UK: Harvard Business Press.
2. François Ascher (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Paris: L'Aube.
3. François Ascher *et al.* (2009), *Organiser La Ville Hypermoderne*, Paris: Parenthèses.

transitam, os consumos electrónicos, libertaram-nos de muitos constrangimentos espaciais e colocaram-nos num mundo global. Mas, mesmo assim, poderia dizer-se que, paradoxalmente, esta abolição das distâncias não tornou obsoletas as razões tradicionais por que os cidadãos se aglomeram em cidades para ficarem perto de empregos, equipamentos, culturas e consumos.

Como refere o autor: «Não podemos ser excessivamente *naïfs* ao ponto de desmaterializarmos – ou virtualmente liquidarmos, em suposta sociedade líquida – o papel central do território (real, físico e paisagístico) na definição, no entendimento e na evolução urbana e humana. Hoje, mais do que ontem, o espaço conta».

Argumenta-se ainda que é na cidade que se desenvolvem novos processos e ritmos de interacção, de criação, de inovação, novos modelos de relacionamento e de desenvolvimento humano, desenhando-se em muitos dos seus espaços novos paradigmas sociais, económicos e territoriais. «Espaço relacional por excelência, o fascínio que a cidade exerce poderá estar afinal intacto – ou mesmo renovado, na construção de possíveis futuras formas de inclusão, de habitabilidade, de mobilidade, de labor, de multiculturalidade, de humanidade, de política e de sabedoria».

Ora esta argumentação sobre a importância da cidade moderna não poderia ser mais actual e torna-se útil citar Edward Glaeser (2011: 7)[4] num livro de grande projecção na actualidade «*There is a near-perfect correlation between urbanization and prosperity across nations. On average, as the share of a country's population that is urban rises by 10 percent, the country's per capita output increases by 30 percent. Per capita incomes are almost four times higher in those countries where a majority of people live in cities than in those countries where a majority of people live in rural areas*».

A concentração de mais-valias económicas, de capital humano e outro fazem da cidade, cada vez mais, a base de sustentação do modelo de crescimento actual: «*(…) but since urbanization depends on the mobilization of a surplus product, an intimate connection emerges between the development of capitalism and urbanization*» (Harvey, 2008: 24[5]).

A globalização é um fenómeno multifacetado com enormes consequências nas vidas das cidades e nas vidas dos seus residentes. Do ponto de vista económico significa a integração dos mercados e dos investimentos, da produção e do consumo, através de empresas que agem a escalas múltiplas. O processo foi acelerado pelas tecnologias de informação e comunicação, mas estas não permitem apenas a mobilidade do capital, mas também a das pessoas, das ideias e das inovações.

4. Edward Glaeser (2011), *The Triumph of the City*, Nova Iorque: MacMillan.
5. David Harvey (2008), «The right to the City», in *New Left Review*, n.º 53, p. 23-40.

Muito para além do interesse económico, interrogamo-nos porque é que as maiores questões e desafios da sociedade moderna têm lugar em pleno contexto da vida urbana e porque é que o conhecimento e inovação têm uma base física resultado de complexas interacções entre clusters económicos e entre valores e culturas envolvendo residentes, estudiosos, políticos, artistas e múltiplas formas e oportunidades de aprendizagem em contexto de interacção (Mario Polèse e Richard Stren, 2000[6]).

Claro que as inovações não se produzem da mesma forma em todos os territórios e a forma como estes reagem determina também a «força dos lugares». É neste sentido que as políticas «locais» são centrais na compreensão das encruzilhadas da cidade, procurando as «vantagens competitivas» dos lugares não apenas em termos produtivos mas também na qualidade de vida dos residentes, que é, como se sabe, um factor de localização das empresas modernas. Para alguns (Sassen, 2002[7]; Glaeser, 2011; Bourdin, 2010), a cidade moderna assume importância crescente, nomeadamente devido aos factores de proximidade e de coexistência plural que estão no centro dos processos de inovação. É essa proximidade e bem-estar que torna as cidades amigáveis onde a vida urbana se constitui como um factor de localização para as actividades mais significativas de inovação, sendo neste círculo virtuoso entre proximidade, criatividade e bem-estar que as metrópoles actuais se tornaram pólos crescentes de produção de modernidade.

Glaeser (2011: 6) escreve: «*The rise and fall and rise of New York introduces us to the central paradox of the modern metropolis-proximity has become ever more valuable as the cost of connecting across long distances has fallen, new York's story is unique in its operatic grandeur, but the key elements that drove the city's spectacular rise, sad decline, and remarkable rebirth can be found in cities like Chicago and London and Milan, as well… Cities are the absence of physical space between people and companies. They are proximity, density, closeness. They enable us to work and play together, and their success depends on the demand for physical connection*».

A cidade relacional

A cidade pode ganhar, mas por vezes perde, e todos temos experiência pessoal de acontecimentos extraordinários vividos nestas cidades incessantemente promissoras de cultura, de bem-estar, de animação colectiva, ao mesmo tempo de drama,

6. Mario Polèse e Richard Stren (2000), «The social sustainability of cities», in *Diversity and the Management of Change*, Canada: University of Toronto Press.
7. Saskia Sassen (2002), *Global networks, linked cities*, USA: Routledge.

de receio, de tristeza: por cada Avenida da Liberdade há um Casal de Cambra, por cada cidade universitária há uma escola secundária da periferia onde os alunos se agridem diariamente, para cada Teatro da Trindade há um casebre onde vive um família que não consegue pagar a luz. Mas como escreve ainda Glaeser (2011: 9): «*Cities don't make people poor; they attract poor people*» (constatação que, apesar de tudo, não nos resolve o problema da segregação socioespacial). A cidade é feita destas contradições e rupturas sociais, políticas e culturais porque quem faz a cidade é uma miríade de actores de interesses desiguais cuja confrontação se faz sob a batuta do Estado e das autarquias.

Neste livro, a primeira grande preocupação ao identificar as encruzilhadas actuais das cidades confronta-se com uma concepção da cidade como espaço relacional na sua própria essência – como local heterogéneo, diverso e mesmo contraditório e conflituoso. Entender a cidade como espaço de relação, como elemento em constante processo de construção social, de ordem colectiva, é entender também as contradições que esta encerra e a luta incessante entre desigualdade e equidade que atravessa a sociedade moderna. A cidade não reflecte mais do que as contradições que estão presentes na vida social: a uma sociedade desigual corresponde uma cidade desigual. A defesa de uma acção democrática que considere princípios de justiça social está presente de forma transversal em todo o livro.

O autor considera que um dos problemas fundamentais do governo da cidade é a fraca auscultação e participação das populações e dos seus interesses. A promoção e programação de um «urbanismo de coesão social» e de garantia do direito à cidade implicaria novas ferramentas de planeamento e formas de conhecimento abertas ao enquadramento dos diversos interesses e tendências, numa constante procura de compromissos entre os actores, em oposição à programação e multiplicação de receitas predefinidas. A cidade seria assim um projecto colectivo e mobilizador alargando os horizontes de um viver em conjunto cimentado em interacções sociais e políticas que alimentariam uma comunidade, e não o resultado de políticas públicas unilaterais.

Na senda de Alain Bourdin (2010), faz-se a apologia de uma nova abordagem, ou de um «urbanismo de regulação» fundado num sistema de valores muito forte, como poderia ser o desenvolvimento sustentável. Encontram-se aqui os limites do projecto urbano, tal como foi concebido no contexto do urbanismo liberal, porque defendia «one best way» e uma ordem utópica. A partir de agora a eficácia da governação residiria em larga medida do lado da regulação, sendo o planeamento estratégico entendido como um processo e não como um instrumento neutral, amorfo e tecnocrático.

A expressão «cidade negociada» exprime bem a crença de que esta forma urbana é gerida por inúmeros actores e interesses. Porém, quem negoceia e

com quem? É uma das questões que nos é colocada neste livro. De facto, uma característica fundamental do urbanismo contemporâneo baseia-se na multiplicidade de actores, de interesses e na diferença entre as escalas de intervenção. A negociação fragmenta-se numa multiplicidade de cenários que se fazem e desfazem com escalas políticas, económicas, temporais e espaciais muito diferentes. Coordenar tudo isto é talvez o maior desafio da governação (Alain Bourdin, 2010).

Uma vez mais, na temática da cidade relacional emerge a importância da regulação pública e a interrogação sobre as actuais estruturas políticas e institucionais de governação, de regulação, de liderança e de acção nas cidades. O livro interroga-se se a governação urbana está atenta a estas novas dinâmicas e transformações; se possui estruturas preparadas para as realidades de uma sociedade urbana e informacional com padrões de alta mobilidade e volatilidade e cujas variáveis de (re)produção e de simbolismo se encontram em reconfiguração ou mesmo, em alguns casos, em desmaterialização sob e para novas formas.

O urbanismo é entendido assim como agindo não sobre «conchas vazias»[8] mas sobre espaços habitados, com história, com presente e com futuro, acreditando que os vários actores sociais têm propostas sobre o devir da cidade e são capazes de as definir, negociar e concretizar. O urbanismo relacional associa-se a uma gestão negociada.

Em síntese, do ponto de vista da governação urbana, as cidades são hoje entendidas não como meros espaços físicos, densos e heterogéneos, mas antes como redes relacionais complexas, conflituais, mas que contêm em si espaços de negociação potencial em função de um «projecto de cidade».

Gerindo a nossa coexistência em espaços partilhados: A indispensável modernização da governação urbana de Lisboa

Poderíamos dizer como Patsy Healey (1997)[9] que a governança urbana é, na sua essência, a gestão da nossa coexistência em espaços partilhados e entramos com esta problemática no nó central do Livro. Diga-se desde logo que João Seixas tem do conceito de governação urbana uma ideia alargada, como aliás tem da cidade como organismo colectivo. Retomando João Ferrão (2003)[10], considera-se

8. Expressão de J. C. Castel (dir.) (2008), *La mobilité qui fait la ville*, Lyon: Ed. Certu.
9. Healey, Patsy (1997), *Collaborative Planning – Shaping places in fragmented societies*. Houndmills and London: MacMillan Press.
10. João Ferrão e Teresa Sá Marques (2000), *Sistema Urbano Nacional. Síntese*. Lisboa: DGOTDU/ /Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

que a cidade como organismo político colectivo compõe-se de três elementos, «também eles representando corpo, vida e alma: a cidade das instituições, a cidade da governança e a cidade como capital sociocultural colectivo».

De facto, sem minimizar o conjunto da reflexão realizada ao longo destas três centenas de páginas, a dimensão mais inovadora deste livro reside na problematização da governação urbana entendida como projecto comum, como projecto de cidade onde todos os interesses, mesmo os divergentes, assumem esse espaço de vida como bem colectivo e colectivamente construído. A democracia, entendida como participação de todos, estaria assim no coração do conceito de governança e a instância política assumiria um papel central não apenas como gestão distante de interesses mas protagonizando um projecto democrático de cidade. «E o projecto colectivo de cidade é, obviamente, um projecto de carácter político e, como tal, emergente do seu sistema de governação».

Assim, subjacente à governação está, do ponto de vista político, um projecto de cidade concebido de forma alargada como um projecto de desenvolvimento socioeconómico nas suas múltiplas vertentes de equilíbrio social, competitividade económica e moderação ambiental. O papel da governação ultrapassa em muito as dimensões técnicas de construção ou de gestão do crescimento urbano para colocar como objectivo último a qualidade de vida dos residentes e a sua expressão como cidadãos, o que significa que considera as tradicionais vertentes: de educação, de emprego, de equipamentos, etc. Nesse sentido, a modernização da cidade é concomitante com a modernização das suas formas de gestão colectiva e para tal é preciso aproximar actores gerando «meios inovadores».

O autor confronta as suas perspectivas teóricas com o contexto real de Portugal, considerando existir um acumular de défices de governação urbana ao nível dos municípios, que encontra explicação em constrangimentos económicos mas sobretudo em constrangimentos culturais, políticos e institucionais.

Reconhece-se que o governo urbano se encontra perante graves crises fiscais pois os custos subiram e as receitas desceram num contexto em que o crescimento das cidades, nomeadamente das cidades centrais, pressiona para novos investimentos em infra-estruturas – tratamento de lixo, transportes, habitação a custo acessível, etc. – sobrecarregando os já deficitários orçamentos municipais e geralmente sem grande solidariedade governamental. No entanto, temos de reconhecer a crise e o mal-estar profundo das políticas territoriais, que se confrontam em primeiro lugar com dificuldades no reconhecimento da sua legitimidade, quer dizer, com a aceitação dos fundamentos e das finalidades da acção pública na organização dos espaços. Da mesma forma como noutros campos do espaço público se questiona a autoridade e legitimidade do Estado, também a este nível se desacreditam os recursos da autoridade e os valores de que são depositários os decisores e os técnicos de urbanismo, bem como os registos instrumentais das politicas ter-

ritoriais, questionando os utensílios, os métodos e os procedimentos das operações de planeamento e de gestão urbanística.

Tais perturbações incitam a procurar as causas desse mal-estar de identidade das políticas territoriais, a elucidar as causas da sua desregulação e a ensaiar novas formas de pensar e fazer. E se teoricamente todos aceitam que hoje o governo da cidade é antes de mais um processo de acção colectiva, é fundamental lembrar, como o faz Wachter (1989), que diante da subida dos processos de organização do território que alimenta o fetichismo da cidade-mercado há uma distinção elementar – «*celle qui sépare la démocracie de gestion, fondée sur la négociation et la recherche de compromis, et la démocracie politique, qui repose sur des valeurs et des principes traduits par la définition d´objectifs et de choix politiques que légitime ou sanctionne la règle du jeu électoral*» (p. 27). Por ignorarem demasiado esta distinção, frequentemente os bem-intecionados decisores e gestores do planeamento estratégico destruíram a autoridade do «governo urbano» a que tanto apelavam e dão do planeamento estratégico uma imagem de volatibilidade ao sabor de conjunturas e de interesses não clarificados.

Aqui, João Seixas é muito crítico face aos «poderes» políticos presos em teias de resistência por parte de diversos grupos políticos, sindicais e socioprofissionais ligados ao *status-quo* existente, pouco inovadores e impeditivos de uma acção integrada e multidisciplinar, tendencialmente inovadora e inclusiva. Considerando a metrópole de Lisboa, o autor refere a especificidade das formas de gestão metropolitana, que exigiria modelos administrativos e de gestão diferentes com múltiplas escalas geográficas e multifuncionais. Ora, considera que a gestão é prejudicada «pela fragmentação dos sistemas político-decisionais, alimentada em importante medida pela incapacidade de reforma das bases sistémicas político-administrativas e, por outro lado, pelo aumento da complexidade das problemáticas urbanas e pela multiplicação das perspectivas, dos agentes e das medidas e acções públicas. Uma fragmentação orgânica, de difícil gestão, provocando dispersão de recursos e de energias e eventualmente dificultando as capacidades de construção de rumos estratégicos mais integrados».

A ideia é a de que esforços de gestão colaborativa, bem direccionados e estruturados, com agendas políticas definidas de forma pragmática e focalizada, permitiriam desenvolver abordagens estratégicas consensuais face a espaços metropolitanos partilhados, gerando nas comunidades políticas e técnicas capital social, intelectual e político que serviria de fonte para a tão necessária reformulação institucional e administrativa da cidade e da metrópole.

No capítulo 7 surge uma análise aprofundada da governação da cidade de Lisboa, identificando-se os seus pontos fortes (oportunidades) e pontos fracos (fragilidades). À luz das reflexões e enquadramentos realizados nos capítulos anteriores, e no seguimento do processo da Carta Estratégica de Lisboa, da qual João

Seixas foi um dos comissários, o autor relembra os sete princípios, e respectivas linhas de acção, que na altura desenvolveu e propôs para Lisboa. Estes princípios e linhas de acção apelam à construção sustentada de uma comunidade colaborativa e gestionária a nível da capital do país. «Quatro princípios são de ordem transversal, interligando-se com as quatro grandes orientações sistematizadas na proposta global da Carta Estratégica: Estratégia e cumulatividade das políticas públicas (princípio 1); Clarificação da acção sociopolítica 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 três 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)».

Finalmente, no último capítulo o autor retorna ao tema da compreensão global das transformações das cidades no momento actual, dando nova conta das perplexidades, paradoxos e desconhecimentos em que estão mergulhados todos os que trabalham nestas áreas. «O sistema-cidade, nos mais diversos territórios urbanos do planeta, encontra-se em acelerada mudança de paradigma histórico. Porém, não obstante as suas forças e potencialidades – que em importante medida lhe são potenciadas pela própria mudança de paradigma –, este encontra-se presentemente perante uma série de desajustamentos que não lhe têm permitindo proporcionar uma ampla qualificação e afirmação dos seus elementos urbanos mais essenciais». Há que reavaliar, inclusivamente, as próprias noções de «desenvolvimento» ou de «progresso» como objecto central de realização colectiva.

Esta reavaliação – conceptual, mas feita também no âmbito da Carta Estratégica de Lisboa – poderá legitimar um programa de mudança assente no fomento do capital sociocultural, na modernização das suas estruturas institucionais e administrativas e no fomento de um panorama de governança mais inclusivo.

A importância do conhecimento sobre a cidade

Este contributo de João Seixas é igualmente importante porque em Portugal há muito pouco conhecimento não apenas sobre as cidades e as suas interacções, nomeadamente a metrópole de Lisboa, mas mais concretamente sobre os processos de governação e de gestão urbana. Trata-se de uma área em larga medida melindrosa no país, pois o «poder local» actual, sendo resultado da revolução de Abril, tem sido quase sempre intocável, sensível em demasia às críticas e propostas de reforma, e os poucos académicos que se atrevem a produzir sobre as vicissitudes das formas de exercício da democracia local, fazem-no com cautelas e tratos de polé.

No entanto, parece urgente que os *decision-makers (e os cidadãos)* detenham um conhecimento mais aprofundado, e fundamentado em pesquisa empírica, dos factores que impedem as cidades de conciliar de forma óptima inovação económica, coesão social e sustentabilidade ambiental.

Escreve Alain Bourdin (2010: 62): «Para compreender as dificuldades de uma abordagem complexa da cidade e definir os termos do enigma que isto constitui, convém convencermo-nos de duas coisas: por um lado, a fungibilidade da informação urbana continua sempre fraca; por outro, no domínio do urbanismo, a interdisciplinaridade quase falhou redondamente».

De facto, as lógicas subjacentes às formas de organização territorial sempre interessaram investigadores e planeadores na medida em que agir sobre a cidade implicava um conhecimento dos mecanismos que a promoviam. Na diversidade das formas de abordagem encontramos paradigmas mais descritivos, mais interpretativos ou mais prescritivos, numa relação complexa entre o entender e o intervir que faz com que McConnel escreva: «*One critic of town planning, J. G. Davies, has alleged that there is no objective body of knowledge, allied to a coherent theory, which can be used as a basis for rational decision-making. Davies believed planning theories to be vague in comparison with the diagnoses and policies advanced by a genuine profession which were capable of being falsified or verified. However a difficulty in meeting such a challenge is the nature of the family of theories which together comprise planning theory*» (McConnel, 1981: 12[11]).

Para a situação actual, Alain Bourdin (2010) identifica as questões não resolvidas, que apelida de «enigmas», sobre as quais o «urbanismo pós-crise» deveria dar resposta e que se referem: i) à competitividade e o sucesso económico e social das cidades, 2) à forma como se constitui, coexiste e se torna coesa a «sociedade urbana» e 3) ao modo como se processam as transformações das formas urbanas no capitalismo tardio e 4) à necessidade de reforçar um conhecimento sobre a cidade a partir de um urbanismo baseado em saberes mais pertinentes e integrados (Bourdin, 2010: 63 e ss.).

De facto, a cidade medieval é construída pouco a pouco, dia a dia, mas a cidade moderna sofre transformações aceleradas a ritmos muito elevados e antecipar o seu futuro para ensaiar dar alguma lógica ao seu crescimento e transformação é um trabalho sociourbanístico de grande complexidade onde se exigem não apenas capacidade para pensar o futuro mas também para agir no presente em função desse futuro.

A estes níveis do urbanismo e do governo urbano em geral, fazemos muito mas sabemos pouco, predominando imediatismos e desencontros entre cientistas, técni-

11. Shean McConnell (1981), *Theories for planning*, Londres: Heinemann.

cos e políticos das mais variadas formações e ideologias. Torna-se bem evidente com este livro que a complexidade dos espaços exige mais do que competência técnica, apela sobretudo à capacidade de gestão de um sistema de relações e interacções sociais que se agregue em torno de um projecto de cidade e de sociedade.

Perante as transformações actuais e à incapacidade que temos manifestado em governar as metrópoles, tem-se a sensação de que precisamos de questionar quase tudo de novo. A crise desactualizou os nossos saberes, tornando-os caducos, o que só pode aumentar a nossa humildade e forçarmo-nos a interagir entre cientistas, técnicos, políticos e cidadãos para partilhar o pouco que sabemos. As questões críticas que o «pós-crise» levanta deverão constituir-se como material de reflexão para uma convergência e partilha de interesses entre as diferentes profissões, tutelas e poderes institucionais, gerando saberes cruzados simultaneamente mais aprofundados e mais operacionais, como escreve João Cabral[12].

O pensamento e a pesquisa urbana são escassos, com poucos apoios e financiamentos. Tal deve-se, entre outras razões, ao fraco impacto da sua produção no decurso da última década, mas também ao domínio dos ideólogos sobre os pensadores e cientistas, no passado recente. João Seixas considera que há «uma absoluta necessidade de conjugação da teoria com a empiria na, com e para a cidade. Muito em particular, na necessidade de novas consolidações teóricas face a estes tão confusos tempos, e perante tantos discursos e inflexões de recursos orientados por propostas e conceitos vagos e ambíguos».

Em síntese, este é um livro não apenas destinado aos políticos e técnicos que actuam sobre as nossas cidades e metrópoles, mas a todos os cidadãos que se interessam, preocupam e anseiam por elas, e que tentam entender como podem estas ser projectos de construção colectiva com base em dinâmicas de governação modernas, eficazes, transparentes e, *maxime*, mais democráticas.

Lisboa, Abril de 2012

12. Prefácio ao livro de Alain Bourdin (2010), *op. cit*.

Capítulo 1

Por que razão questionar a governação da cidade

«As cidades, como os sonhos, são construídas de desejos e de medos, embora o fio do seu discurso seja secreto, as suas regras absurdas, as perspectives enganosas, e todas as coisas escondam outra».

Italo Calvino, *As Cidades Invisíveis*

1.1. Ritmos

Frase de fortíssimo efeito, pronunciada desde o início deste século XXI, a de que, pela primeira vez na história da humanidade, mais de metade da população mundial vive em cidades.

Uma frase já banal, mas que se mantém pertinente. Há 200 anos, apenas três em cada 100 habitantes do planeta viviam em cidades; há 100 anos, 13 em cada 100. Hoje, de forma notável, estamos perante um presente em que «cidade» e «urbano» – conceitos diferentes e nem sempre paralelos – se tornaram espaço e condição centrais onde se jogam dos maiores desafios, receios e oportunidades da humanidade e do planeta. Encontramo-nos, ao mesmo tempo, perante um tempo que se nos revela como admiravelmente confuso, mesmo vertiginoso. Estaremos, em muitas dimensões do desenvolvimento, no que se poderá denominar como «o fim de um ciclo» (Bourdin, 2011) e em manifesta busca de novos valores, de novas atitudes, de novas políticas de desenvolvimento e de sustentabilidade.

Este é o resultado de uma evolução que vem de muito longe. De forma continuamente crescente, num processo iniciado há cerca de 9 mil anos no Crescente Fértil e nos vales do Nilo e do Indo, pouco após a invenção da agricultura, tem sido para as cidades, ou melhor, para a realização dos sonhos que as cidades mítica e realisticamente possibilitam, que a população mundial se tem dirigido e continua a dirigir[1]. Este processo, de absoluto impacto para a humanidade e o planeta, exige que o estudemos, que o interpretemos, que sobre ele actuemos. E hoje mais do que nunca, pelo confronto entre oportunidades e desesperos, entre passado e futuro, que as nossas cidades diariamente espelham. No fundo, pelo que a própria cidade significa e envolve, em termos de construção humana – de construção cultural, social, ambiental, política – e de todos os mantos diáfanos e mitos urbanos que ela, objecto e cenário de desejo e de desassossego, transporta.

1. Veja-se a introdução ao relatório das Nações Unidas «State of World Population 2008» (UNFPA, 2008): «*In 2008, the world reaches an invisible but momentous milestone: for the first time in history, more than half its human population, 3.3 billion people, will be living in urban areas. By 2030, this is expected to swell to almost 5 billion. (…) Many of the new urbanites will be poor. Their future, the future of cities in developing countries, the future of humanity itself, all depend very much on decisions made now in preparation for this growth. Urbanization – the increase in the urban share of total population – is inevitable, but it can also be positive. The current concentration of poverty, slum growth and social disruption in cities does paint a threatening picture: Yet no country in the industrial age has ever achieved significant economic growth without urbanization. Cities concentrate poverty, but they also represent the best hope of escaping it*». Muitas outras reputadas instituições globais (tais como a OXFAM, a Comissão Europeia, ou a United Nations Framework Convention on Climate Change) têm colocado de forma crescente as cidades e as questões urbanas no centro das interpretações e acções culturais e políticas perante os mais diversos desafios das sociedades contemporâneas.

Se se mostra inquestionável o processo global de *urbanização* da humanidade, será que este veloz e rítmico processo significará necessariamente a consolidação da *condição urbana* do ser humano? Hoje, pode ser que mais de metade da população mundial viva em territórios denominados como «áreas urbanas»; mas, seguramente, uma importante parte dela não terá ainda alguns dos mais básicos direitos humanos – diríamos então, direitos urbanos – que qualquer cidade deveria disponibilizar para todos. Uma parte importante da população vive hoje em territórios semiurbanizados, proto-urbanizados ou ruro-urbanizados, no que pode ser muito diferente de *cidade*. A própria noção de cidade, produto humano por excelência, é inevitavelmente complexa, não podendo ser de forma alguma simplista, unívoca, fechada.

Temos, assim, uma primeira e simples questão a colocar: *a cidade, o que é?* E logo de seguida: *o que é cidade, hoje?*; e entrando em campos tão políticos como filosóficos, *o que será a cidade, amanhã?* Não são questões de algibeira. São questões que levantam princípios essenciais para a humanidade e para o planeta. Procuremos assim perceber o que é e como se poderá reconhecer a *urbanidade* ou a *condição urbana*. Considerando que cidade e urbanidade poderão ser elementos indissociáveis. Embora distintos. Que tipo de territórios, que tipo de paisagens e de fluxos sensoriais, sociais, económicos, relacionais, poderão ser cidade; pelos lugares onde dormimos, assumindo-se assim, eventualmente, como cidade, qualquer rua, qualquer urbanização, qualquer bairro precário[2]; pelos lugares onde vivemos e nos movimentamos quotidianamente, assumindo-se como urbano cada um destes diferentes lugares – ou mesmo cada diferente ecrã e janela virtual – por onde a humanidade se intercruza e move, com consideráveis níveis de velocidade e de informação, de forma cada vez mais frenética; pela assunção de que qualquer território urbanizado, semiurbanizado, proto-urbanizado, ruro-urbanizado, cibernético-urbanizado, será *cidade*; enfim, pela influência planetária das transacções e transmissões económicas, culturais e imagéticas originadas nos espaços urbanos e virtuais, assumindo-se assim os seus conteúdos como *fluxos urbanos*?

Já longe das muralhas que separavam a cidade do campo, em quotidianos sociais e laborais muito mais voláteis do que há apenas uma geração atrás, numa

2. Podemos questionar-nos se um bairro afastado dos centros mais clássicos e com diversos problemas de qualificação (chamemos-lhe subúrbio, bairro precário, bairro crítico, ou outro nome relativamente pejorativo e redutor), mas nele vivendo muito mais gente – e, nomeadamente, gente jovem – do que em muitos bairros «reconhecidamente cidade», não poderá este bairro ser *mais cidade* do que estes outros? No recente trabalho da jornalista Fernanda Câncio em torno de uma série de bairros sociais em Portugal, mostrou-se bem como todos os habitantes respectivos desejavam que o seu bairro fizesse parte da cidade. Ainda, os que mais sentiam o seu bairro como *a sua cidade* (a Cova da Moura, na Amadora) eram os habitantes do bairro cujas condições de vivência eram piores, porém construídas por eles, e assim sentidas mais verdadeiramente como suas (Câncio, 2003).

crescente incerteza quanto às próprias divisões político-administrativas, com hipertecnologias desdobrando janelas de informação e canais de comunicação, baralhando (ou aprimorando) identidades, talvez seja bom fazer um certo «back to basics» – ou melhor, um «forward through basics»[3].

Como há alguns anos disse Jordi Borja, um dos principais pensadores e obreiros das transformações sucedidas em Barcelona nas últimas décadas, a cidade é a realização humana mais complexa alguma vez concebida na história[4]. Três elementos, nesta frase de síntese: história, humanidade e complexidade. A cidade é, efectivamente, seja ela Lisboa ou Nova Iorque, São Paulo ou Xangai, Puebla, Maringá ou Bragança, uma poderosa e magnífica construção física, social e cultural, habitat rítmico que cada geração recebe da história, que pulsa, antes de tudo, como local de relação e de sinergia, nos mais diversos ângulos. Resultando, por conseguinte, em locais de construção e de desconstrução, de confronto e de conflito, de demonstração e de cultura, enfim de poder e de política.

O urbanista francês François Ascher, notavelmente visionário e em simultâneo pragmático, descreveu a cidade como um conjunto de agrupamentos de gentes e de populações onde ocorrem trocas da natureza mais diversa: bens produzidos e manufacturados, serviços, bens culturais, simbólicos, informativos e políticos. Que subentende, como tal, processos, normas e estruturas de habitabilidade e de mobilidade, assim como uma divisão técnica, social e espacial da produção e da reprodução[5]. Enfim, de todas as definições, talvez as poéticas sejam as mais completas. Italo Calvino, nas suas belas *Cidades Invisíveis*, descrevia, através dos relatos de Marco Pólo ao grande Kublai, como as cidades, «como os sonhos, são construídas de desejos e de medos, embora o fio do seu discurso seja secreto, as suas regras absurdas, as perspectivas enganosas, e todas as coisas escondam outra».

Complexa realização humana, complexa realização política. Ou talvez mesmo – cidade e política – uma e a mesma coisa. Etimologicamente, a palavra «cidade» provém do latim *civitas*, referindo uma *comunidade organizada*, usado originariamente para descrever as cidades-estado das civilizações clássicas, nomeadamente as da Grécia Antiga. Daí uma ligação umbilical com a *polis*, e com a base epistemológica do termo *política*. Palavras como *civil*, *civilização*, *cidadão* ou *cidadania* têm ainda a mesma raiz. Para Platão – e para outros pensadores que aprofundaram a simbiose entre Estado e cidadania (como Locke, Montesquieu ou Tocqueville), a *polis* compreende, antes de tudo, o colectivo dos seus cidadãos. Esta é, portanto, uma unidade sociocultural e política que tanto condensa como multiplica as virtudes e os defeitos dos homens.

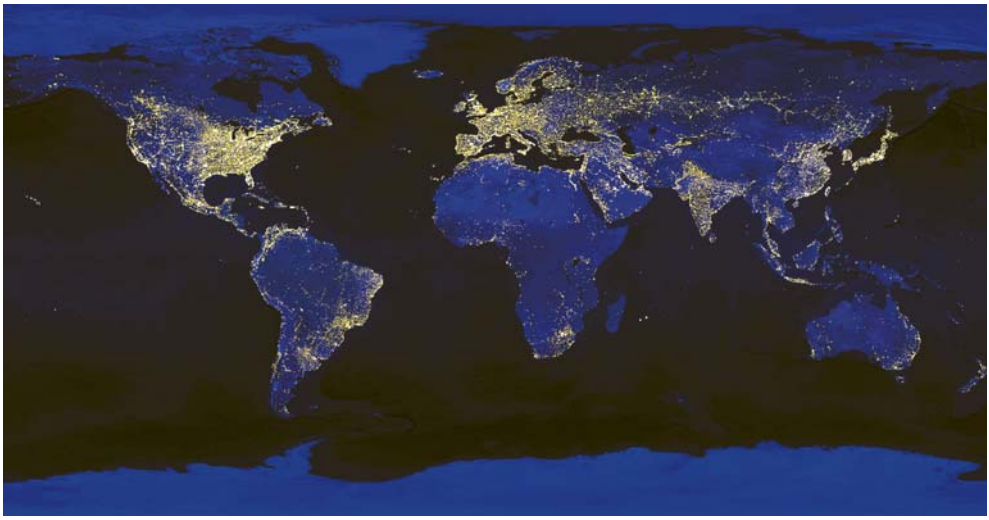
3 Em tradução literal, «de volta ao básico» e «em frente, através do básico».
4. Em *A Cidade Conquistada*, Madrid: Ediciones Ariel, 2003.
5. Em *Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme*, Paris: Editions de l'Aube, 2001.

Platão prosseguia argumentando que os governos da cidade deveriam variar de acordo com as decisões da sua cidadania – a *Polis* era entendida não tanto pelo seu território, antes pelos seus cidadãos e suas estruturas relacionais. Ora, se a cidade são os cidadãos e suas formas de relacionamento, estes são então a própria política. A cidadania forma-se na vivência e na aprendizagem em conjunto: o sagaz Aristóteles chamou *synoikismus* à sinergética e vital condição humana do «*viver em conjunto*». A essência sob a qual a Polis se afirma: o homem, sendo habitante da cidade, é naturalmente um animal político – e só através da sua participação na comunidade se torna verdadeiramente humano. É plena de simbolismo a constatação de que o nome da cidade de *Atenas* provém de *Atenienses* – os adoradores da deusa *Athena* – e não o contrário.

O nosso maior capital são as cidades, exclamou, nos anos 60 do século XX, a notável economista e urbanista norte-americana Jane Jacobs, por entre os seus vivos apelos à densidade e à diversidade urbana, à valorização dos territórios do quotidiano, dos ambientes urbanos vivos e dos espaços públicos socialmente apropriados[6]. E por entre as suas duras críticas ao urbanismo e ao economicismo frio e calculista que, embora parte essencial dela, da forma como eram (já na altura) exercidos a desfiguravam e fragmentavam com considerável aspereza.

Mas se é assim, se o enaltecimento e a qualificação das cidades são vectores primeiros do enaltecimento e qualificação humanas – e, cada vez mais, da sustentabilidade do próprio planeta –, que razões existirão para que se continue a associar, de forma muito directa, a cidade e seus espelhos a representações de carácter negativo, interligando-a com o stress, a poluição, o custo de vida, a solidão, a segregação, a violência? Tantas vezes pináculo da realização humana, mítica e desejada Tróia, fonte primeira das mais variadas utopias, a cidade continua afinal a ser vista e realizada como uma Hydra[7] caótica, imparável e cruel, consequência de uma descontrolada, desintegrada e gananciosa evolução. A verdade é que, quer queiramos quer não, grande parte das cidades de hoje (mesmo muitas, senão todas, as denominadas cidades médias e pequenas) são, em significativa medida, e por efeito de profundas mas desequilibradas forças num cenário de globalização muito parcial, já nem sequer «convencionais» cidades-metrópole que cresciam e se compreendiam em contínuo (como afirmou o geógrafo Edward Soja[8]); mas sim

6. Veja-se, entre outros títulos da notável obra de Jacobs, «The death and life of great American cities» (1961), «The economy of cities» (1969), ou ainda «Cities and the wealth of nations» (1985).
7. A figura mitológica da Hydra, um ser criado pela deusa Hera, surge no âmbito do segundo desafio de Hércules. O herói do Peloponeso deve aniquilar um monstro que cresce de forma exponencial numa planície outrora fértil, espalhando-se em grande velocidade pelo território por longos braços e múltiplas cabeças. Hércules acaba por conseguir o seu intento através da única forma possível de ferir o monstro de morte: atingindo-o certeiramente na sua cabeça central.
8. Em *Post-Metropolis, Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford: Blackwell, 2000.



As luzes da urbanidade no planeta Terra [Fonte: NASA Visible Earth, 2010]

metacidades (meta-polis) ou mesmo hipercidades (hiper-polis), estendidas as suas influências por sobre vastas escalas e territórios espacio-relacionais, e por sobre as mais diversas cognições e escalas de quotidianos, de oportunidades, de sofrimentos. Em formas bem mais difíceis de definir e de governar, muito para além de velhas muralhas, colinas e margens ribeirinhas, de estruturas culturais e sociais de base exclusivamente local ou profissional, enfim, de lógicas de evolução e de governação estruturadas por simples determinismos, sectorialismos ou relações directas de causa-efeito.

O geógrafo catalão Oriol Nel.lo colocou, no início deste nosso século (2001), em três grandes ordens de dilemas, as problemáticas principais para o desenvolvimento urbano: na *forma* da cidade, entre compacidade e difusão; na sua *funcionalidade*, entre complexidade e especialização; na sua *coesão* social, entre integração e segregação. O que sucede, realmente, nas nossas cidades hoje? Talvez seja necessário colocar tudo em re-observação e em re-interpretação. Peguemos no tráfego rodoviário, tema e dilema recorrentemente urbano. A intensidade do tráfego rodoviário nas cidades já não se justifica somente pelos picos pendulares da manhã e do fim da tarde, ocorrendo agora às mais variadas (e ainda inesperadas) horas, consequência de um desenvolvimento metapolitano já distante da velha e simples urbanização e suburbanização. Nas últimas três-quatro décadas, a cidade-cidade foi gradualmente passando a cidade-metápole; cresceu, multiplicou-se, desdobrou-se; os seus núcleos centrais passaram a deter muito menos população residente, mas talvez mais população «passageira», reconfigurando a demografia, a sociedade e a cultura, a própria política. Certamente, e de forma muito significativa, a cidade

fragmentou-se (Barata Salgueiro, 2001; Pereira, 1999). As suas gentes, labores e lazeres foram-se reorganizando espacial e temporalmente, nos tabuleiros da oferta e da procura imobiliária, laboral e cultural, por novos territórios e por novas práticas, tendo-se como tal a mobilidade, sobretudo a mobilidade rodoviária, exacerbado. Os poderosos efeitos da globalização financeira e económica, definitivamente activos a partir da década de 1990, colocaram grande parte do planeta, e as suas mais diversas cidades, nas ópticas globais de crescimento económico e de produção urbana, a ritmos particularmente acelerados. Os efeitos das migrações, sobretudo os decorrentes de e para as zonas mais degradadas, quer dos centros quer das periferias urbanas, são profundos. Surgem novas problemáticas de ordem económica e social, entre os riscos da desagregação e da exclusão e as potencialidades da maior flexibilidade, da inclusão e da diversidade. Entretanto, nascem parques empresariais e tecnológicos, *retail parks*, superfícies comerciais com centenas de lojas, reconfigurando e relocalizando as estruturas económicas e os hábitos mercantis das urbes. Levantam-se cruciais desafios nos âmbitos da sustentabilidade, face ao ritmo dos elevados consumos de solo e de energia não renovável, e aos próprios padrões de área impermeabilizada e das dinâmicas de mobilidade. E instalam-se dilemas de ordem cultural e identitária, sob paisagens mais banalizadas e trajectórias de vida mais individualizantes, mas também perante novas perspectivas de vivência, de intervenção social e de expressão da criatividade – confrontando-nos com a reconstrução de parte das nossas próprias componentes cognitivas e culturais, das identidades espaciotemporais, dos quotidianos e dos modos de vida (Costa, 1999; Guerra, 2003), *maxime* com o nosso próprio sentido do político e da cidadania (Cabral, 2000).

A força e o impacto das transformações nos mais variados tabuleiros fazem com que as características destas novíssimas geografias nos questionem com particular veemência. Na verdade, o que se tem passado – e ainda o que não se tem passado – para tanto acontecer desta forma? São estas dinâmicas decorrentes, como alguns parecem dizer, de uma certa inevitabilidade histórica, acentuada pelas compressões do espaço-tempo e pelas novas estruturas e fluxos da globalização e da flexibilização económica e cultural? Ou, como outros realçam, é mais um resultado, não tão simpático, de cadeias de valorização financeira (e, em alguns casos, também cultural) em crescente espiral esquizofrénica de rentabilidades e notabilidades a qualquer custo, aliadas a estruturas de poder político que ou se tornaram cúmplices e de valorização recíproca, ou não conseguem (ou não sabem como) trilhar e estabelecer estratégias e caminhos pró-activos para as suas cidades, tomando consciência e responsabilidade perante os desafios a responder e as potencialidades a aproveitar? Em Portugal, não obstante a paulatina consolidação (particularmente a partir do início da década de 1990) de uma série de estruturas e de instrumentos de racionalização e de planeamento na gestão e no ordenamento do território, e de

[Foto esq.]. Utopia Urbana de princípio do século XX [*La Ville Future.* Harvey Corbett, Montreal, 1913]; **[Foto dir.].** Aguardando o barco para Cacilhas [Lisboa, 2008]

um crescendo de atenção socioprofissional e científica – e mesmo mediática – para as dimensões urbanas e urbanísticas, a verdade é que se continua a assistir a uma considerável organicidade nos padrões de transformação socioespacial, afinal ainda muito debilmente estruturados em estratégias e em projectos de âmbito mais integral e de compromisso mais colectivo (Ferrão, 2003). Um factor que, em conjunto com as conclusões de diagnósticos de base científica que felizmente cada vez mais se vão desenvolvendo e aprofundando, nos leva a inclinar-nos, decididamente, para o lado dos que consideram necessário o desenvolvimento de novos tipos de interpretações e, concomitantemente, de novas formas de acção e de regulação sobre e com a cidade contemporânea. Diagnósticos que têm mostrado como os custos, para a sociedade e para o planeta, das dinâmicas de transformação e da actividade urbana poderiam ser bem menores do que os que efectivamente têm sido, assim como o aproveitamento das potencialidades inerentes ao que a cidade é e traz poderia estar a ser de maior grau[9].

De qualquer modo, a evolução urbana das últimas décadas, não obstante os elevadíssimos desmandos ecológico-sociais, até há bem pouco tempo encontrar-

9. Existem hoje múltiplos e excelentes trabalhos de análise e de diagnóstico em torno da evolução e do estado-da-arte das cidades e das metrópoles contemporâneas, nas mais variadas áreas. Veja-se, a título de exemplo, Cheshire e Hay (1989), Monclús (1996), Ascher (1998), Rueda (2002).

-se-ia sustentada numa conjugação de utopias sociais e políticas de largo espectro e aparentemente simples. Até, talvez, à eclosão da grande crise financeira e económica de 2008, que terá mostrado finalmente (mas ainda não completamente) algumas das maiores fragilidades em que assentaram os mais recentes modelos de desenvolvimento, e que terá lançado, definitivamente, a viragem de paradigma. Utopias sociais e políticas aparentemente simples, embora resultado também elas de complexas estruturas socioculturais, relacionais e de poder – nomeadamente as utopias socialistas e capitalistas. Ambas estas utopias desfeitas, uma há já duas décadas por implosão isotópica em mínimos denominadores comuns, quer políticos quer económicos, outra em presente turbo-desconstrução diante dos nossos olhos, pela profunda financiarização e hipotequização da própria vida urbana, pelos decorrentes *aggiornamentos* financeiros permitidos pelos círculos políticos, pelas derivas neoliberais (como comummente se lhes referem) muito pouco transparentes e com consideráveis exclusões nas hipotéticas «entradas nos mercados», socialmente excludentes e em clara deriva de potenciais aprofundamentos democráticos. Resultando numa colonização de muitas cidades por um capitalismo sem grande ética pública, priorizando os ganhos financeiros a qualquer mais-valia colectiva, de habitat e de sustentabilidade futura, subjugando as famílias a um admirável mundo novo consumista e financiarizado, banalizador de desejos e de hipotecas. Convivendo, em simultâneo, com um tecnicismo urbanístico corporativista, profundamente funcionalista, distante do cidadão e sem grande sentido humanista, e com a abdicação de gerações políticas inteiras, enredadas em esquizofrenias de interesses e de mediatismos, menorizando-se pensamento social e inteligência estratégica.

Porém, a verdade é que, não obstante tamanhos enviesamentos e crescentes questionamentos… a verdade é que a cidade permanece, acentua-se mesmo, como espaço primordial de vivências, de experimentações, de direitos e de oportunidades. De renovadas esperanças. Tem sido nas cidades e nos seus mais diversos espaços que se têm desenvolvido das mais relevantes experimentações culturais e políticas, num leque de oportunidades que vai desde novas culturas de mobilidade, de inclusão social ou de empreendedorismo económico a novas formas de expressão cívica e ao posicionamento de princípios, processos e instrumentos que poderão, mesmo, refundar a própria democracia.

1.2. Paradigmas

Num dos seus textos sobre prospectiva estratégica e modelos de cenarização, o sociólogo Michel Godet escreveu: «Os homens têm a memória curta; menosprezam o tempo longo e os seus ensinamentos. Cada geração tem a impressão de viver uma

época de mutações sem precedentes. Esta ideia é natural: esta época é certamente excepcional para cada um de nós, pois é a única que viveremos» (1997, p. 47). Um prudente aviso, este, face aos potenciais excessos de egocentrismo histórico que assaltam as mais diversas épocas e, de forma por demais evidente, a nossa.

Não prescindindo deste aviso, nestes tempos onde todos dizem que literalmente tudo parece estar a terminar e a começar, procuremos posicionar-nos e interpretar a actual evolução urbana, e seus impactos. Sabendo que as cidades, como capital maior de sociedades, economias e culturas, mesmo de civilizações inteiras, são perspectiva que tem variado ao longo da história. Nos seus melhores períodos, sumérios e egípcios, helénicos e cartagineses e, de forma notável, o império romano, foram civilizações que colocaram as suas cidades nos topos das suas organizações e hierarquias políticas, económicas e simbólicas. Construindo, nelas e com elas, muitas das bases civilizacionais em que hoje nos sustentamos. Por volta do ano zero da era cristã, Roma tinha já mais de 600 mil habitantes, centro de uma rede que em breve comportaria mais de 300 cidades de considerável importância. Não assim com os diversos povos bárbaros (que talvez assim tenham sido denominados por falta de cidades notáveis) que, não obstante, acabaram por suceder aos escombros de Roma, cruamente demonstrando que as culturas urbanas também podem cair. Notável cultura urbana – e de razoável tolerância, não por acaso – detinham os árabes, que, justamente, reintroduziram na Europa muitos dos seus princípios e valores clássicos. Por volta do ano mil, a maior cidade do mundo era… Córdoba, chegando a cerca de 450 mil habitantes. Roma, sombra do que fora, tinha na altura 50 mil almas. Em Kaifeng, na China, entre uma vasta rede administrativa e comercial do outro lado da Eurásia, viviam cerca de 400 mil. Com a lenta combustão urbana da Idade Média, a primeira idade moderna vai-se instalando na Europa a pouco e pouco, a partir da consolidação das redes mercantis e, consequentemente, do Renascimento e do *boom* económico e sociocultural aberto pelas novas geografias espaciais e mentais. Os focos urbanos de poder e de conhecimento vão-se rearticulando, alicerçando-se diversos *hubs* mercantis numa evolução tanto movida pelas crescentes dinâmicas económicas e culturais como condicionada pelas contra-reformas. São estes os primeiros tempos modernos para as cidades, porque começa a singrar nelas um pensamento de projecto, racionalista e diferenciador, face justamente aos diferentes grupos e indivíduos, em busca de autonomia *dentro* da própria cidade. Justamente, diversas utopias urbanas e sociais começam, nestes tempos, a ser propostas.

Pouco mais tarde foram-se barrocamente derrubando muralhas e conceitos pré-modernos, assim se preparando o terreno para a era industrial, que se expandiu alicerçada pela energia proveniente do vapor e do positivismo liberal. Uma era que consolidaria o Estado-Nação e o sistema capitalista, que se foram sofisticando ao ponto de ambos quase se desmaterializarem das próprias cidades (leia-se, das cons-

[Foto esq.]. Plano de Reconstrução da Baixa de Lisboa [Museu da Cidade de Lisboa, 1758]; **[Foto dir.].** Plano de Construção da Alta de Lisboa [Câmara Municipal de Lisboa, 1999]

truções humanas), retirando-lhes mais ainda do poder que lhes restava do pré-absolutismo. Os exponenciais aumentos de produtividade via novas energias – nomeadamente o petróleo – nos transportes (primeiro ferroviários, depois rodoviários), na agricultura, no comércio, nas novas indústrias e suas tecnologias, e a extraordinária emigração (ou êxodo, palavra messiânica) de uma parte substancial da população rural, irá alterar definitiva e radicalmente a cidade, as suas densidades e os seus ritmos. A era industrial consolida-se, não sem duras batalhas, ao longo dos séculos XIX e XX e, face às dimensões da cidade, dos seus projectos e das suas ideias, ficará profundamente marcada, nas razões e nas acções, por uma trilogia de paradigmas que Ascher designou por fordiano-keynesiano-corbusiana[10]:

a) Pela afirmação do pensamento científico-racionalista e económico-positivista, construindo novas estruturas científicas, sociais, culturais e mesmo espirituais, e como tal funcionalizando e racionalizando a vida urbana, do trabalho e das fábricas sustentadas em grandes economias de escala e na produção e consumo em massa aos ritmos pendulares baseados no automóvel e por territórios cada vez mais vastos e metropolizados;
b) Pela consolidação dos Estado-nação, como garantes e definidores da política, da estabilidade e da providência, reconstruindo-se a própria «vida pública» em torno das enormes estruturas administrativas e das estratégias, actividades e (possíveis) eficiências do Estado;
c) Por novas visões de planeamento e de projecto sobre a cidade, baseadas em concepções morfológicas e urbanísticas sustentadas no desenho, na forma e na

10. Veja-se em *Metapolis – Acerca do Futuro da Cidade* (1998), Oeiras: Celta Editora.

separação de funções urbanas; bem como em estáveis estruturas de agentes (dos urbanistas à banca e às construturas, do poder local às cooperativas e ao poder central) e das respectivas cadeias de produção imobiliária e urbanística.

O mundo parecia razoavelmente estável e mesmo expectável, muito especialmente após as duas Grandes Guerras. Pelo menos o chamado «mundo ocidental». Nos modelos de desenvolvimento, nos ritmos de crescimento económico, na produção urbana e suburbana, nos quotidianos pendulares entre casa e trabalho, nas expectativas individuais e familiares, na vida pública e política, no próprio e frio bascular entre os principais blocos geoestratégicos do planeta. As bases e fontes dos principais sistemas mantinham-se em plena convicção e produção – dos poços de crude às paridades financeiras, dos milhões de trabalhadores aos milhões de consumidores. A urbanização, ou a produção urbana em contínua extensão e fosse onde fosse, tomava plena conta da cidade e do próprio pensamento em torno dela. Daí a umas poucas décadas, a factura de se fazer «suposta cidade» em qualquer lado e de qualquer forma – factura financeira, ambiental, energética, social e económica – viria, tremendamente cara. De qualquer modo, a mudança a pouco-e-pouco fermentaria de novo, tanto por novas descobertas científicas e tecnológicas que entravam adentro da vida de todos, como por novos desejos sociais e individuais de emancipação e de liberdade: de povos inteiros em África, a milhões de pobres na América Latina e na Ásia, e a outros tantos jovens ocidentais, todos em busca de novos horizontes, de novos direitos, de uma nova liberdade.

Novos horizontes, novos direitos e novas liberdades, em importante medida nas cidades. Ou a praia, por sob a calçada[11]. Alguns pensadores vinham avisando. Desde pelo menos as décadas de 1940 e 1950 que Henri Lefebvre, filósofo francês de notável clarividência, começara a descrever as profundas mutações que emergiam. Mesmo em escritos anteriores aos seus famosos livros *O direito à cidade*, *A revolução urbana* ou *A produção do espaço,* Lefebvre vinha crescentemente classificando os novos mundos que aí vinham – e seus dilemas vitais – como *mundos urbanos*. Atente-se: mundos urbanos, já não (tanto) mundos industriais. Também nos anos 1960, a urbanista Françoise Choay (1965) começara a alertar para as importantes diferenças entre cidade (espaços e fluxos de habitat e de relação) e urbano (cultura, identidade, condição). Emerge assim, paulatinamente, a partir dos anos 1960, um movimento de transformação que transmite novas dimensões à «sociedade urbana» e à «condição urbana», elas próprias os motores e *leit motiv* das próprias transformações. Uma autêntica «revolução urbana», tese que o antropólogo Gordon Childe propusera para definir os momentos de particular efervescência na

11. «*Sous les pavés, la plage*», um dos slogans que ficou como símbolo da revolta de Maio de 1968 em Paris.

[Foto esq.]. Bairro de Alvalade em Lisboa [António Passaporte, anos 1950]; **[Foto dir.].** Bairro da Reboleira na Amadora [Barra, Skyscraper City, anos 2000]

evolução da humanidade desde pelo menos o Neolítico e que, ao longo das mais recentes décadas, alguns dos mais reconhecidos nomes da geografia, da sociologia e do urbanismo – como Jane Jacobs (*idem*), Manuel Castells (1972), David Harvey (1973), Edward Soja (2000) e François Ascher (2003) – têm aprofundado.

Assiste-se assim a mudanças de largo espectro que, muito especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, decorrem a uma enorme velocidade e – face à abertura socioespacial que a globalização tecnológica e sociocultural permite – com uma absoluta abrangência geográfica.

Mudanças de escala materializadas na geografia, claramente transmutando as economias (ou os sistemas de produção, de trabalho, de produtividade e de distribuição) e as sociedades (ou as relações e interacções sociais). O famoso sociólogo Alain Touraine (2005) reconhece o surgimento de um novo paradigma de produção económica e de representação social e pessoal, substituindo o paradigma industrial de base desenvolvimentista e moldando novas paisagens – desde logo, fragmentando as antigas – num ambiente globalizado e num capitalismo tardio que, ao ver muito diminuída a fricção das suas localizações físicas (incluindo as familiares e laborais), se move agora por formas essencialmente informacionais e culturais. Onde, não obstante a desmaterialização de muitas certezas e paisagens anteriores, o espaço, e nomeadamente o espaço urbano, parece contar de forma cada vez mais significante. Em primeiro lugar porque estas mudanças de paradigma, muito colocadas no âmbito da acumulação flexível de capitais – incluindo os capitais de informação e de conhecimento (Massey, 1984; Krugman, 1997) –, têm uma vital projecção geográfica nos seus efeitos e nos seus impactos (Jameson, 1984; Harvey, 1990; Soja, 1999). Em segundo lugar, porque é precisamente nas cidades, locais por excelência da relação e da reprodução económica e socioespacial, que se assiste às maiores expressões e convulsões socioeconómicas daí decorrentes, alterando-lhes as

suas estruturas globais e parcelares, bem como tanto os seus espaços de colectivo como os de individualidade.

Como nos lembra a crítica histórica, nas épocas de grandes mudanças os medos e as desorientações são sempre evidentes. Mas, ao mesmo tempo, novas e magníficas oportunidades – de desenvolvimento, de inclusão e justiça, de qualidade de vida – podem e vão-se formando e expandindo. As «máquinas a vapor» de hoje, ou as variáveis definidoras das mais-valias que agora realmente mais contam – mais-valias económicas, mas também relacionais, sociais e ambientais, em crescente capacidade de valoração efectiva –, já não se encontram tanto nos espaços e nas lógicas de produção e de regulação massificadas e generalistas, antes estão bem mais, agora:

a) Nos principais locais das redes de gestão e de intermediação dos capitais económico-financeiros e da concomitante capacidade de decisão na estruturação das cadeias de valor;
b) Nos locais onde vivem e trabalham os agentes formadores das mais-valias financeiras, dos padrões de cultura e de conhecimento, das narrativas centrais de imagética e de consumo;
c) Nos locais mais nodulares das estruturas de mobilidade globais e regionais;
d) Nas sociedades urbanas com maior capacidade de expressão político-social e cívica.

Até recentemente as metro-polis tinham-se expandido de forma consideravelmente constante por consideráveis ritmos de crescimento económico e demográfico e, mais recentemente, por suporte em créditos de consumo, créditos hipotecários e em baixos preços da energia – na verdade, ainda uma outra forma de crédito[12]. Entretanto, a fragmentação das metro-polis – muito especialmente nas de cultura de planeamento mais débil – foi produzindo uma meta-polis com urbanizações e paisagens mais descontinuadas, quer nos espaços geográficos quer nos tempos humanos. Mas também uma hiper-polis onde, por mudanças tecnocomunicacionais e por mutações sociais ainda pouco estudadas e interpretadas, tais descontinuidades vão dando lugar a um novo rearranjo das actividades urbanas e a uma crescente sobreposição das suas *Windows*, sejam estas reais ou virtuais, que se transmutam em períodos cada vez mais curtos, numa conjugação de fractalidade com velocidade, e que, cognitivamente, vem alterando de forma importante as nossas percepções, o nosso próprio superego, tanto nos entusiasmando como nos inquietando. Seguramente nos desassossegando. Uma modularidade aparentemente infinita na divisão do trabalho, das pessoas, dos bens e da informação,

12. Para uma visão global das grandes questões de mobilidade na cidade pós-industrial, sugerem-se os textos de Banister (2005) e de Hanson e Guiliano (2004).

[Foto esq.]. Paisagem Rodo-Urbana em Lisboa [2008]; **[Foto dir.]**. Maquetizações para o Parque das Nações em Lisboa [Parque Expo, 1999]

enfim da economia, das redes sociais e da própria vida. Tornando-se mais difícil, mas justamente mais relevante, falar em «culturas» ou mesmo em «gerações». Ou até mesmo em «comunidade»: perante os canais abertos de absoluta caleidoscopia universal no telemóvel e no computador de cada indivíduo, reprogramando redes relacionais e vidas inteiras (embora, não poucas vezes, uma reprogramação também ela «virtual», originando novíssimos questionamentos em torno da interacção humana), Touraine perguntava-se: se dantes era a comunidade – como ente colectivo – que moldava a cidadania, será agora a cidadania – como ente individual – que molda a comunidade?

1.3. Descompassos

Muitas cidades têm procurado tomar o leme das suas próprias mutações. Se o lastro actual – pelo menos, o ocidental – é o de umas polis (regio, metro e hiper polis) inseridas em diferentes redes de diversas escalas, com considerável bem-estar e variáveis níveis de inclusão, suportadas num vasto mar de crédito hipotecário, do consumo de combustíveis fósseis, não renováveis e bastante poluentes, e numa claramente excessiva pegada ambiental e social, o vento é o da forte mutação de paradigmas, abrindo mil janelas de oportunidades mas também outras tantas de incertezas, e uma ampla ansiedade e considerável desorientação – diferente de incapacidade, há que realçar – face ao que reflectir, que planear e como actuar.

Sobre planeamento, note-se como o urbanista François Ascher intitulava um dos seus livros: «Estes acontecimentos ultrapassam-nos, finjamos que somos os organizadores» (2001). A desorientação vigente é, também – diria mesmo, sobretudo – resultado das políticas económicas que nas últimas três décadas têm sobre-

posto modelos, agentes e expectativas de rentabilidade financeira acima de outras possíveis ideologias, políticas e estratégias políticas e socioeconómicas (Harvey, 2001 e 2010; Jessop, 1994; Brenner, 2004). Desde os governos de Thatcher no Reino Unido e de Reagan nos EUA, assim como de diversas outras administrações (das escalas globais às escalas locais) com estratégias ou dogmatismos político-económicos similares, que os efeitos de investimentos desregrados na produção urbanística e seus derivados estão na origem de parte significativa da crise económica e financeira mundial com que hoje nos confrontamos.

Deu-se assim igualmente, neste período, uma profunda «revolução urbana» nas cadeias de valor económico e financeiro ligadas à urbanização e aos seus mais diversos agentes, produtos e processos – e resultados. Como muitos críticos têm dito, «as cidades são centrais para a globalização neoliberal» (Massey, 2007: 9), pela crescente concentração de consumos e dinâmicas de mercado. Uma concentração que, com poucas regras e atitudes políticas, tem permitido hiperbolizar rentabilidades financeiras e centripetar relações de poder político e económico. Como o próprio Lefebvre já referira em 1970, a produção urbana definiria, e crescentemente controlaria, o próprio sistema capitalista.

Estas inquietações são efeito da colonização da própria produção urbana por um sistema político-económico gerido por comunidades de poder relativamente restritas (em aparente antítese com a difusão dos consumos, da cultura e da própria cidadania) e por um poder financeiro e económico que se tem paulatinamente reconcentrado por efeito de estratégias de maximização das suas principais cadeias de valor acrescentado. Para o caso das cidades, muito notavelmente, as cadeias de valor do imobiliário, da distribuição e da construção de infra-estruturas pesadas. Estratégias defendidas em nome do «fazer cidade», seja em extensão (até agora, preferencialmente) seja em reconcentração (incluindo algumas das novas estratégias de reabilitação urbana), mas que não têm necessariamente conexão com as necessidades das cidades como entes colectivos e sociais, e ainda menos com as suas bases globais de sustentabilidade e de evolução ecológica.

E mesmo que estas perspectivas de produção urbana pseudo-liberal (talvez prefira chamar-lhe assim) estejam crescentemente a incluir, por evidente reconhecimento social – e como tal por necessidade de manutenção de mercado –, alguns dos princípios de sustentabilidade ecológica e energética, como os edifícios auto-sustentáveis, os bairros ecológicos ou os veículos eléctricos, estamos aqui ainda muito longe de uma mutação de paradigma, em escala global, na ecologia política, social e económica das cadeias de valor da produção urbana. Não nos podemos surpreender, de todo, com o facto de parte significativa destas cadeias – assim como os grandes eventos a elas ligados, como os Jogos Olímpicos ou as copas do mundo – se terem paulatinamente relocalizado nos «países emergentes» (parte significativa da Ásia, no Dubai, na China, no Brasil, na

Paisagens Urbanas, Paisagens Humanas [Lisboa, 2010 e 2006]

Rússia), por estes acumularem hoje o que o Ocidente concentrou durante tanto tempo: necessidades de habitat, de consumo e de poder.

Encontramo-nos assim perante um enorme paradoxo. Como espaço de encontro e de construção, mas também de desencontro e de desconstrução, o fascínio que a cidade (como observou Vítor Matias Ferreira[13]) nos provoca envolve hoje diversos espelhos, muitas luzes e outras tantas sombras, e um imenso mar de medos e de possibilidades.

Estas *questões urbanas* obrigam a um profundo repensar de *questões políticas*. Questões políticas de largo espectro, estendendo-se estas ao próprio sentido da política e da democracia. Hoje é inquestionável o facto de as cidades deterem um papel crescentemente central no desenvolvimento, espaços motores da sociedade, da economia, do conhecimento e da cultura, estando já também assumida, pela magnanimidade da revolução urbana a que hoje assistimos, a constatação de que será perante a «condição urbana» que se jogará o nosso futuro comum.

Que política então, na «nova polis» do mundo glocal, consideravelmente transfigurada face às suas paisagens e morfologias clássicas, com estruturas de governo divididas entre acções de afirmação competitiva e dilemas de reforma interna, com novos alinhamentos de cognição cultural e de mobilização da sociedade? Que novos sentidos para os projectos urbanos e como suportar da melhor forma os projectos para a cidade? Ou, salientando a afirmação da sociedade urbana como ente colectivo (Indovina, 1991; Nel.lo, 2001), que formas de construir *projectos colectivos* para a cidade? Conceito bem importante, este de projecto colectivo. Na prespectiva de que este se desenvolva não tanto num sentido de alguma nova utopia de base racionalista e fechada – pois estas, na larga maioria dos casos, deram ori-

13. *O Fascínio da Cidade – Memória e Projecto da Humanidade* (2004), Lisboa: Edições Ler Devagar.

gem a profundas distopias –, mas num sentido metabólico e de constante construção social (sempre inacabada, portanto), exigindo culturas e estruturas democráticas e comunicacionais. Um sentido político-metabólico a que o grande geógrafo David Harvey chamou «utopia dialéctica» (2008 e 2009).

Neste sentido, e continuando estes primeiros questionamentos: Que novas estratégias adoptar para o aprofundamento das estruturas democráticas e das cidadanias? Para as novas realidades, sociedades, dilemas, condições e necessidades urbanas? Em que direcções, como e com quem? Com que recursos, com que bases conceptuais, científicas e metodológicas, com que instrumentos, competências e capacidades? E finalmente, perante tudo isso, que novo papel e posicionamento da cidade nos próprios quadros globais da política, da geo-estratégia e do desenvolvimento?

Estes questionamentos direccionam-nos para a necessidade de observar, de forma crítica, as estruturas, dinâmicas e culturas de governabilidade urbana actualmente existentes. Encontram-se estas bem adaptadas às novas realidades e necessidades, ou existem desajustamentos consideráveis que fazem com que as visões e as acções político-administrativas se expressem numa ordem limitada, fragmentada, ou mesmo demitida? E, em simultâneo, será que a própria sociedade se encontra atenta às efectivas transformações em curso, ou estará ainda pouco consciente da relevância das mudanças urbanas e da necessidade de reconfigurar algumas percepções culturais e estruturas sociopolíticas em torno das suas cidades? Para as cidades portuguesas, neste nosso ponto de partida, parecemos inclinar-nos mais para a segunda hipótese, ao percebermos nelas uma estratificação político-institucional ampla mas consideravelmente fragmentada nos seus principais espaços de poder e de responsabilidade. Muito particularmente, ao visualizarmos ainda poucos sinais significativos de uma pró-actividade e de um sentido de mudança de atitude nos sistemas político, institucional e administrativo de gestão do território, num quadro geral onde a «cidade real» parece continuar a fazer o seu caminho de forma significativamente separada da «cidade política». Estando este caminho a ser trilhado de forma demasiado desconexa, devido às lógicas e culturas próprias, às deficiências e estados-da-arte existentes do lado da «cidade política».

Os novos tempos permitem novíssimas oportunidades para *todas* as polis das mais diferentes escalas, da mais global à mais local. E o seu aproveitamento dependerá, sobretudo, da capacidade de cada cidade, de cada comunidade, em as perceber e as trabalhar. E em as perceber e trabalhar de forma mais colectiva e mais cooperante. Bem mais do que tamanho e massificação, o que cada vez mais conta é *inteligência* – sobretudo, *inteligência colectiva e comunitária*. Num cenário de globalização quase plena, o sucesso de cada polis dependerá, afinal e sobretudo, de si própria.

Novos quotidianos e mobilidades trazem novas necessidades – incluindo políticas. Mas, por opção, submissão ou demissão, a política urbana tem mostrado

estar – com várias e crescentes excepções de que falaremos ao longo deste livro – consideravelmente desorientada e desfasada, abrindo constantes brechas, tendo múltiplas falhas. Uma organicidade que alguns vêm como positiva, própria de uma governança inerentemente dinâmica – mas talvez não tão completa como uma governação pensada e inter-relacionada nas diferentes escalas, e antes de tudo sustentada por princípios de democracia e de sustentabilidade. Os desfasamentos da política face à polis mostram-se hoje muito evidentes, nomeadamente ao nível das grandes escalas das urbes (as metro ou meta escalas, as escalas dos sistemas urbanos); ao nível das pequenas escalas (do verdadeiramente local, próximo e quotidiano); e ainda ao nível da capacidade de inovação, de flexibilidade e de inclusão cívica e ecológica nas formas de pensar e de exercer políticas, economias e cidadanias para e com a cidade. Será necessário perceber a cidade política, também ela, como ser metabólico e de forma alguma rígido ou absolutamente racionalizado. O carácter de volatilidade e de incerteza dos novos tempos urbanos obriga a que os direitos de cada cidadão estejam não somente ligados a instituições clássicas como a nacionalidade e o contrato de trabalho, mas cada vez mais ligados ao habitat e às formas de mobilidade dos indivíduos.

Existem importantes razões para este presente confuso «estado-da-arte», imputáveis às esferas do conhecimento. A cidade moderna tem sido, em grande medida, urbanisticamente gerida por perspectivas morfofuncionais (Font, 2003; Ferrão, *idem* e 2004), sob ópticas consolidadas ao longo dos séculos XIX e XX, estruturadas científica e tecnicamente no decurso da afirmação dos paradigmas de desenvolvimento económico-social de base fordista, e que inclusivamente sustentaram alguns dos principais campos de responsabilidade e de acção do poder local democrático. Porém, estas perspectivas parecem hoje excessivamente unívocas, podendo elas mesmas estar afinal – perante sistémicas globais e locais de ordem já muito distinta – a retirar à cidade uma parte importante da sua compacidade, complexidade e coesão. Na verdade, as estruturas político-institucionais encontram-se também elas pautadas por lógicas e sistémicas de base fordista – para o caso português, as Câmaras Municipais, as Juntas de Freguesia, o Estado central e seus múltiplos órgãos com tutela influente nas cidades. As estruturas de governo e de administração urbana, muito particularmente as de governo local/municipal, tantas vezes reconhecidas – um justo reconhecimento, actualmente em grave processo de desvalorização – como um dos maiores sucessos do Portugal democrático, mostram estar hoje em sério risco de incapacidade e mesmo de descrédito. São diversas as razões deste risco, mas poder-se-ão destacar três. Primeiro, por uma parte considerável do poder local se encontrar aprisionado por aparelhos partidários com estratégias laterais e parcelares muitas vezes distintas das que poderiam prosseguir objectivos mais colectivos. Segundo, por as autarquias enfrentarem estruturas e competências fiscais e financeiras

muito limitadas face às suas responsabilidades de governação territorial – herança de uma cultura e estrutura político-administrativa do Estado português que as coloca num dos níveis locais/regionais com menor autonomia e capacidade de acção de toda a Europa. Terceiro, suportadas que estão por quadros de gestão e de regulação tão funcionalistas e burocráticos como parciais nas suas envolvência e eficiência, originando em si mesmo uma fragmentação de autonomias e de responsabilidades públicas, um débil sentido de estratégia e de planeamento pró-activo, e exercícios de governação que acabam por ser baseados sobretudo no fomento de projectos parcelares com frágil enquadramento global (Portas, Domingues e Cabral, 2011). Contribuindo estes factores, por sua vez, para uma paisagem sociocultural onde são manifestas as dificuldades ou mesmo o desinteresse no desenvolvimento de culturas activas de cooperação e de subsidiariedade, e a considerável distância face aos cidadãos e às suas formas de expressão cívica. Sendo particularmente sentida a falta de espaços e de processos de participação dos cidadãos na vida da sua cidade, que se cingem quase exclusivamente aos processos eleitorais que decorrem de quatro em quatro anos – alturas em que se debate a cidade, especialmente nos media, para no dia seguinte às eleições tudo parecer voltar aos mesmos ritmos. E quando, paralelamente, os quadros culturais e a própria expressão da cidadania, em Portugal, parecem também eles estar a configurar novas formas e novos processos de consciencialização, de responsabilidade e de mobilização.

A cidade como sistema onde se jogam direitos, princípios, políticas e estratégias

Têm-se sucedido dinâmicas de reacção e de reconfiguração das estruturas e culturas de acção política e governativa na cidade (Bagnasco e Le Galès, 2000; Jouve e Booth, 2004), desde a maior autonomia destas ao planeamento e à operacionalidade de base estratégica, e ainda a inovadores processos de governança e de participação cívica. Um pouco por todo o lado, nas mais de um milhão de cidades que existem em todo o planeta, não somente no Ocidente protestante (em cidades como Copenhaga, Paris ou Boston) mas também em cidades mais meridionais (como em Barcelona, São Paulo ou Bogotá), vão-se materializando ideias, projectos e processos novos, numa busca de diferentes formas de vivência e de acção, desejavelmente mais duradouras e sustentáveis, mais justas e equitativas. Ideias, projectos e processos simples e complexos, uns consensuais e outros consideravelmente revolucionários, do campo social ao económico, do político ao filosófico, desafiando muitas vezes de forma surpreendente velhos status e estabelecidos paradigmas.

Por um lado, por novas propostas para as realidades urbanas. Através por exemplo de novas formas de mobilidade como as que retiram espaço ao automóvel (absoluto símbolo da era modernista), permitindo novas práticas de vida urbana e de locomoção em antigas vias rodoviárias; de ousadas políticas em dimensões-chave como a habitação a preços mais justos para importantes franjas da sociedade; de experiências de utilização de uma nova geração de índices urbanísticos mais atentos à complexidade e à diversidade da cidade.

Por outro lado, por novas propostas para os sistemas políticos urbanos. Pela gradual abertura das próprias decisões políticas para a comunidade, via por exemplo orçamentos participativos ou fóruns deliberativos; por processos que procuram potenciar o enorme capital humano e social existente em cada bairro, em situações como a gestão de bancos de tempo para apoio social ou numa melhor partilha de residências e de espaços relacionais; enfim, pelo próprio entendimento da cidade por novas estruturas cognitivas e científicas, como por exemplo o de a podermos interpretar através de perspectivas mais biológicas e metabólicas.

Há assim, reconhecidamente, imenso a fazer. Uma autêntica «revolução copernicana» (Bourdin, 2011) a instalar no pensamento e na acção nas cidades, para diminuir descompassos e aproximar direitos e necessidades com a política. Para aproximar os espaços da política dos espaços da cidade, e vice-versa. Há que juntar diversas pontas, e sobretudo ampliar os entendimentos e as perspectivas sobre a cidade – e sobre a sua governação – ainda excessivamente unívocas e simplistas. Para além da encruzilhada em que nos encontramos, decorrente da mutação dos tempos, a encruzilhada da cidade mostra passar também pela sua compreensão e pelo seu mais correcto posicionamento nos territórios culturais individuais e colectivos (Seixas, 2005).

E entre o imenso a fazer, parte muito considerável encontra-se nas imensas periferias das regiões urbanas, territórios relativamente novos, cheios de problemáticas e de necessidades de actuação política e cívica. O futuro das cidades, muito provavelmente, estará na capacidade de transmitir direitos e valores às imensas zonas periféricas da geografia, da economia e da política. Os centros urbanos, com os seus problemas de reabilitação e de qualificação, sendo parte vital para a construção de alternativas estratégicas são muito mais centrais que a maior parte dos territórios das hiper-polis e, como tal, mais fáceis de governar.

A própria fractalidade pode afinal revelar-se como um novo desafio, aproveitando as novas possibilidades de criação e de energia que tais dinâmicas podem trazer. Nas últimas décadas têm-se desenvolvido diversos novos vectores de reflexão e de acção nas áreas das políticas urbanas, em dimensões como o planeamento estratégico, a governação de proximidade, a governança, a cooperação e as parcerias, a participação cívica, e mesmo a co-responsabilização dos cidadãos. Embora muitos destes debates e experiências mostrem deter ainda uma consolidação parcial, e muitos deles sejam ainda de carácter relativamente intuitivo, todo este panorama revela que as possibilidades – e as potencialidades – são de facto de múltipla ordem. Mostrando-se a cidade, mais uma vez, como palco privilegiado de expressão da criatividade e da inovação, da abertura e da democracia.

TRANSVERSALIDADES

HABITAT

JUSTIÇA

POLÍTICA

PAISAGEM

EQUIDADE

DIVERSIDADE

TRANSACÇÕES

COSMOPOLITISMO

SUSTENTABILIDADE

A cidade como sistema onde se desenvolvem transversalidades

1.4. Atitudes

Escreveu Jordi Borja no seu livro *La ciudad conquistada* (2003): «A cidade morreu? Agora é a globalização que a mata. Antes foi a metropolização que se desenvolveu com a Revolução Industrial. E antes foi a cidade barroca, que se estendeu para fora do recinto medieval. Periodicamente, quando a mudança histórica parece acelerar-se e é perceptível nas formas expansivas do desenvolvimento urbano, decreta-se a morte da cidade (…) E, no entanto, a cidade renasce cada dia, como a vida humana, e exige-nos criatividade para inventar as formas desejáveis para a nova escala territorial e para combinar a inserção em redes com a construção de lugares (ou a recuperação dos existentes)» (p. 24). Escreveu ainda que «é necessário superar as visões unilaterais que enfatizam a cidade "competitiva" ou a cidade "dispersa" como a única possível na nossa época. Ou, em sentido oposto, mistificar a cidade "clássica" e a cidade "comunidade", como se fora possível e desejável o impossível retorno ao passado» (*idem*). Finalmente: «Hoje a cidade renasce, também politicamente. É um âmbito de confrontação de valores e de interesses, de formação de projectos colectivos e de hegemonias, de reivindicação de poder frente ao Estado» (*ibidem*).

Componentes para Comunidades Sustentáveis [*The Egan Review*, Office of the Deputy Prime Minister, Reino Unido, 2004]

Situemos as possíveis atitudes, portanto. Michel Godet (1993) listou quatro tipos de atitudes perante o que genericamente se poderá definir como «perspectivas de futuro»: a passividade (onde nada se faz face à ocorrência da realidade); a reactividade (onde se reage ao sucedido, procurando solucionar da melhor forma os seus impactos); a pré-actividade (onde se prepara a acção perante a perspectivada ocorrência das situações); e a pró-actividade (onde se procura intervir nas variáveis de causa dos eventos, alterando-lhes assim o seu próprio curso). Cada uma destas atitudes – incluindo a de passividade – contém em si amplos universos de exploração científica, de conceptualização, de análise e de operacionalização. Porém, a nebulosidade ainda impera em muitas das conceptualizações do real. Como Isabel Guerra destaca, os debates e os conceitos perante um real em importante mutação estarão ainda muito pouco estruturados e contêm uma difícil sistematização, deixando-nos com os significativos «embaraços teórico-metodológicos com que nos confrontamos actualmente» (2002, p. 47).

Tornou-se portanto vital, na abertura de campos e processos de interpretação para, no nosso caso, o que tem condicionado e direccionado os caminhos de governação da cidade, procurar trilhar processos por um lado de desvio de opacidades e por outro de abertura de horizontes. Por entre ultraliberalismos e competitividades, planeamentos e urbanismos, sustentabilidade e qualidade de vida, coesão e inclusão social e espacial. Por entre princípios, direitos e oportunidades, nos espaços-tempos da condição urbana.

No que propomos, à partida, três vectores de base analítica:

a) Entender a cidade como espaço de relação, como elemento em constante processo de construção social, de ordem colectiva;
b) Perspectivar a cidade no seu território e nos seus espaços, e interpretar os diferentes espaços da cidade;
c) Procurar desenvolver, sobre a cidade de hoje, perspectivas conceptuais mais integradas e sistémicas, que tanto permitam basear melhor os entendimentos sobre esta (cognitivos, culturais) como potencialmente sustentar necessários fundamentos de acção urbana (socioeconómica, cultural também, e decerto política).

Primeiro, o entendimento da cidade, antes de tudo, como «relação» (diferente de «espaço de relação», realce-se) ou como «construção social». Um entendimento da cidade como processo, com as suas energias e os seus ritmos, que nos recorda Max Weber (1921), para quem a cidade deveria ser vista, antes de tudo, como um permanente *work in progress* de uma estrutura social concreta, onde diferentes e múltiplos interesses se encontram representados e têm, de maior ou de menor forma, uma voz efectiva ou potencial. Um entendimento dinâmico, metabólico, da cidade, exprimindo-se e estruturando-se esta por via da miríade de processos de acção que

nela se dão, dos inter-relacionamentos e intercâmbios que se sucedem entre os mais diversos actores, do accionamento de estratégias individuais e colectivas, dos jogos de influência, da acção política. Destas perspectivas têm-se aprofundado debates prolixos em torno de conceitos como o de *governança urbana*[14], onde se interpretam e materializam, com maior ou menor dose de regulação, processos de coordenação de diferentes actores, de modo a alcançar objectivos colectivamente compreendidos e apreendidos – muito especialmente quando perante contextos fragmentados; e o de *capital social*[15], factor suporte de normas, valores e pautas culturais que promovem o fomento de fluxos de relacionamento, de intercâmbio e de co-responsabilização num dado universo colectivo, e onde elementos como a identidade, a expressão em redes colectivas e a própria expressão da cidadania (social e/ou individual) se afiguram como pilares. A visão da cidade como espaço de relação e como universo de fluxos, resultado de permanente dinâmica[16], faz-nos conceptualizá-la como *uma construção social* – e, assim, como *uma construção política*. Onde se procuraria, justamente no sentido que David Harvey propõe, aprofundar uma cultura de «utopia dialéctica». Haverá, assim, no âmbito da compreensão das lógicas de desenvolvimento dos «sistemas de acção», como dimensões de conflitos e de consensos entre os actores, e entre estes e o próprio sistema urbano (Crozier e Friedberg, 1977; Touraine, 1992), que desenvolver contextos práticos de governação intrinsecamente ligados a estes entendimentos dinâmicos da cidade, suportados por estruturas e por modelos de «acção colectiva» (Guerra, 2002 e 2006) e por uma reavaliação do próprio papel das instituições do Estado e do seu papel regulador. Para Isabel Guerra, «a análise desta articulação complexa entre o sistema e os actores dá lugar a um dos mais interessantes debates no domínio da ciência social, e que se situa no coração de diversas disciplinas sociais» (2002, p. 21).

João Ferrão realça, neste contexto, a excepcional relevância das ciências sociais para o presente e o futuro da cidade, ao mesmo tempo reafirmando a absoluta necessidade de se estabelecerem pontes entre as diferentes visões técnico-científicas sobre esta: «Conceitos como redes sociais, capital social, empowerment e governança, embora de operacionalização nem sempre evidente, são facilmente mobilizáveis para esta tarefa. E o mesmo se poderá afirmar, por exemplo, em relação às múltiplas metodologias participativas e deliberativas a que algumas das ciências sociais recorrem habitualmente. As ciências sociais parecem, assim, particular-

14. Vejam-se os textos pioneiros de Dunleavy (1980) e as posteriores conceptualizações de Benko e Lipietz (1994) e de Le Galès (1995).
15. Conceito inicialmente referido por Bourdieu (1997, embora citando um texto de 1983) e posteriormente desenvolvido por Coleman 1990 e Putnam 1993.
16. Ou, como Ferrão escreveu, «*As cidades são como as bicicletas: a sua razão de ser é o movimento*» (2004, p. 111).

50 Ideas for the new city [New York Neighbourhoods Association, 2010]

mente bem colocadas para contribuir para a superação de algumas das deficiências estruturais das áreas de tradição morfo-funcional» (2004, p.116).

Segundo, não perdendo de vista uma noção clara da cidade, nos seus territórios. O apelo de Ferrão acima referido, procurando estabelecer intersecções vitais, evidencia-nos a central relevância do espaço. É na eterna relação entre o espaço e o tempo que se reposiciona, perante a fractalidade do mundo de hoje, a enorme importância epistemológica e política do espaço. Não podemos ser excessivamente *naïfs* ao ponto de desmaterializarmos – ou virtualmente liquidarmos, em suposta *sociedade líquida* – o papel central do território (real, físico e paisagístico) na definição, no entendimento e na evolução urbana e humana. Hoje, mais do que ontem, o espaço conta. De forma aparentemente paradoxal, conta muito mais, nestes tempos de vertigem cibernética e hedonista. Há, assim, que conjugar dimensões e escalas. E na conjugação entre paisagens físicas, paisagens relacionais e paisagens sensoriais, a cidade é território extraordinariamente rico e central.

Desde sempre que, na materialização do urbano – tenha sido este por formas absolutamente orgânicas ou por «cidades imaginadas» passadas ao real, e tenham as mil histórias urbanas contido os mais complexos ou os mais simples pressupostos, objectivos e ideologias sociopolíticas de desenvolvimento –, os processos de evolução são também reino das dimensões da paisagem, da ecologia, da mobili-

Arquitectura Favelada [Dionisio Gonzalez, Brasil/Espanha, 2010]

dade, do urbanismo, do planeamento urbano (Hall, 1988). Na verdade, a própria materialização e personificação do político (e dos seus elementos mais centrais, muito nomeadamente o Estado) implica a existência de uma base territorial (Brenner, Jessop, Jones e Macleod, 2003). A democraticidade dos espaços de vivência inclui óbvios direitos de carácter espacial como o direito à mobilidade ou o direito à paisagem. E ainda, como salientou Jameson (1984), o espaço – e muito particularmente o espaço urbano – encontra-se na base da reprodução e da expansão do próprio capitalismo.

Terceiro, a necessidade de conjugação da teoria com a empiria na, com e para a cidade. Muito em particular, na necessidade de novas consolidações teóricas, face a estes tão confusos tempos, e perante tantos discursos e inflexões de recursos orientadas por propostas e conceitos vagos e ambíguos. O reconhecimento das mudanças parece alicerçar as necessidades de construção de novas teorizações, incluindo as de acção colectiva. As diferentes hipóteses científicas trabalhadas nos tempos mais recentes sugerem várias formas de abordagem, mais ou menos radicais consoante se consideram as mudanças em curso como de índole paradigmática ou de relativa continuidade com menores ou maiores sobressaltos. Edward Soja escreveu sobre estes novos questionamentos científicos, no início do seu livro em torno da «pós-metrópole»: «À medida que entramos no novo milénio, o campo dos estudos urbanos nunca foi tão robusto, tão expansivo no seu número de áreas temáticas e de disciplinas envolvidas com o estudo das cidades, tão permeado por novas ideias e olhares, tão sintonizado com os grandes eventos políticos e económicos do nosso tempo, e tão teórica e metodologicamente desestruturado. Talvez seja efectivamente o melhor e em simultâneo o pior dos tempos para estudar as cidades, pois enquanto há tanto que é novo e desafiador de responder, existe muito

menos acordo que dantes sobre como melhor fazer sentido, empírica e teoricamente, sobre os novos mundos urbanos em criação» (2000, p. xii).

As mais variadas expressões dos estudos críticos e o desenvolvimento dos mais díspares processos empíricos de experimentação na sociopolítica da urbe, em áreas como a participação cívica, as parcerias e a co-responsabilização directa, ou o urbanismo reflexivo nas cidades (Borja, 2003), demonstram algumas das direcções a serem seguidas e indiciam, de forma cada vez mais convincente, importantes perspectivas de potencial evolução. No entanto, a estruturação de *grounded theories* ligadas às ciências sociais e políticas não é de todo pacífica quando grande parte das interpretações críticas não se encontra de todo estável. Ou também quando a própria teoria crítica – ou antes, a própria crítica – parece ainda consideravelmente marginal face aos *mainstreams* do pensamento contemporâneo, muito em particular para o caso da sociedade portuguesa, onde tal marginalidade poderá afigurar-se como motivo significativo na difícil emancipação dos movimentos de vanguarda e de reforma[17].

É nestes contextos que este livro se procura colocar. Ao explorar determinados campos e teorias da governação urbana – do capital social e cultural na cidade à sua competitividade e governança – e ao procurar linhas de interpretação conjunta destes campos. Procurando contribuir para melhor se comporem os puzzles dos saberes urbanos e da construção de futuras estratégias para com as cidades. Numa perspectiva de análise crítica que aqui tomará uma expressão sobretudo de carácter ensaístico. Mas também, numa algo arriscada postura construtivista ou propositiva, no pressuposto de que a ciência deve trazer e levantar alternativas de evolução e fórmulas de emancipação do homem e do universo. Como nos recorda Isabel Guerra, «a ciência é a interpretação do real, dito de outra forma, o objecto e a função da teoria é a sua confrontação com a realidade de forma a, comprovando-a ou infirmando-a, produzir conhecimentos que avançam sobre o estado de explicação que a humanidade detém sobre ela própria. Neste sentido, a teoria é um meio e não um fim, o fim é a ciência entendida na forma de aprofundamento do saber sobre a produção da sociedade» (2002, p. 73).

E quanto ao eterno drama hegeliano de a coruja de Minerva levantar voo somente ao anoitecer (depois de, durante o dia, tanto ter acontecido) – drama particularmente sentido pelas ciências sociais e humanas –, cremos que haverá, sobretudo, que saber viver da melhor forma com ele. Não obstante, projectando-se o voo finalmente pelo céu, que seja então pleno de energia e de sageza. Não

17. Vejam-se por exemplo os textos de Leone (2005) em torno da história do discurso crítico em Portugal, muito particularmente ao longo do século XX – discurso crítico entendido como atitude analítica, mas também político-social, e assim vínculo de possíveis emergências de transformação e de evolução cultural e social.

só porque os nossos dias têm, de facto, sido intensos, mas muito especialmente porque existe um outro dia amanhã. Como alguns dos nossos contemporâneos bem recordam (Godet, 1993; Nel.lo, 2001), muito particularmente face aos campos de compreensão e de acção em torno das nossas cidades – ou não fosse Minerva a primordial Athena –, o futuro não se pode prever; mas pode-se preparar.

Capítulo 2

A cidade na encruzilhada

«La forme d'une ville change plus vite, hélas,
Que le coeur d'un mortel».

Charles Baudelaire

2.1. A revolução urbana

Encontramo-nos na segunda década do século XXI. Não cessa de aumentar o espanto com que assistimos ao passo de uma evolução que, continuamente, parece ultrapassar quase todas as expectativas que ainda há bem pouco tempo supúnhamos apenas possíveis. Transformações de largo espectro que surgem tanto através de processos oblíquos e transversais, nas nossas vidas e nas vidas das nossas cidades – a compra de uma empresa energética europeia por um grupo chinês, um surpreendente avanço na investigação de células estaminais, vinte novos canais de televisão ibéricos –, como por formas e impactos muito directos nestas – duas mercearias que fecham no bairro, uns amigos que vão viver para longe, um jardim que é reabilitado e mantido pelos moradores. Dinâmicas de múltipla ordem, dos novos ritmos e incertezas laborais às vicissitudes do mercado da habitação e das hipotecas, das dinâmicas de modularização industrial às novas tecnologias de impacto industrial e individual, das novas estruturas socioculturais de emancipação pessoal aos diferentes segmentos de pobreza e exclusão social. Realidades cujos ritmos e velocidades de surgimento mas também de efemeridade se tornaram fascinantes – por surpresa e oportunidade –, mas também perturbadores – por medo e desilusão. Um ritmo extraordinariamente desafiador: tanto para as estruturas sociais, culturais, políticas, como para as estruturas psíquicas e cognitivas. Estruturas consolidadas por décadas, mesmo séculos, de progresso científico, económico e cultural, de grandes questionamentos e duras lutas políticas e sociais. Estruturas que, presentemente, abrem múltiplas brechas. Crises, défices, desigualdades – algumas das palavras mais recorrentes da nossa contemporaneidade hipermediática são palavras expressas até à exaustão, não se sabe ainda se mais por adequada representação do que efectivamente sucede se por esquizofrenia mediática e escatologia historicista.

Algumas das nossas estruturas centrais – das políticas às cognitivas – parecem render-se ou baixar os braços com surpreendente facilidade perante a actual voragem do espaço-tempo e da tecnocultura. Amplamente discutidos, sabe-se serem de diversas ordens os principais processos e sistemas causais destes novos ritmos evolutivos: as novas escalas de influência de uma globalização económica e cultural enfim planetária, a espiral da revolução tecnológica dos sistemas de informação e de comunicação, as novas divisões internacionais e flexíveis do trabalho, a terciarização do Ocidente, a industrialização dos BRICS e as formas de neocolonialismo cruzado, a profunda crise do Estado-providência e a contínua desregulamentação da esfera colectiva, a extrapolação das vagas de migração, as guerras de dúbia causalidade, o paradoxal retorno a valores e sentidos de carácter mais religioso, o terrorismo como nova arma política e o desenvolvimento de uma semiótica de insegurança global... Reconhecida por uma significativa franja

do pensamento colectivo mundial, sucedendo-se nos contextos social, económico, político e evidentemente cultural e ideológico, e ao contrário do que em tempos se propôs como *fim da história*, estas são mutações que, abrangendo todas as sociedades, abrem possíveis novos sistemas nas mais variadas dimensões, do humano ao global.

Uma vasta série de pensadores, intelectuais e artistas tem focado as suas atenções na busca de interpretação do que mostra ser, perante os processos evolutivos da humanidade, um tempo de mudanças de carácter paradigmático, destronando muitas concepções supostamente duradouras. Alguns, na falta de uma etimologia consideravelmente mais clara, e focando-se essencialmente nas transformações de carácter geográfico-económico, denominaram os novos tempos de *pós-fordismo* (como Massey em 1984, Lipietz em 1985 e 1994, e ainda Amin e Thrift, Esser e Hirsch, e Jessop, também em 1994), um étimo que embora colocasse um contraponto (ou mesmo uma oposição) com os caracteres da época fordista, hoje em clara tendência de deslocalização – ou melhor, de fragmentação –, não deixava de nos manter, de certa forma, a ele ainda bem ligados. Noutros sentidos, por escalas mais abrangentes, pela inclusão de dimensões analíticas referentes à própria expressão criativa e ao entendimento cognitivo da condição humana, outros têm debatido os processos e os conteúdos de uma era de *pós-modernismo* (Dear, 1988, Harvey, 1990, Sousa Santos, 1994 ou Amendola, 2003), o que por sua vez também não deixa de sugerir contrapontos com as anteriores modernidades.

Com o acumular das transformações, e sobretudo com o reconhecimento de uma mutação de tendência pesada, reflexões mais estruturantes se têm sucedido. Num seu recente ensaio, o sociólogo Alain Touraine (2005) propõe um olhar necessariamente distinto perante a instalação do que designa por um novo paradigma de representação e de regulação social. Um paradigma que emerge após a prolongada vigência, em primeiro lugar (e por largos séculos, até à revolução industrial), de um paradigma de organização de base essencialmente política e religiosa e, seguidamente, de um outro paradigma de regulação mais fundado nas dimensões económica e social. Será este segundo paradigma que, para Touraine, actualmente se encontrará em significativo esvaecimento, assistindo-se ao desenvolvimento de novas estruturas de representação mais baseadas em dimensões culturais e informacionais (embora evidentemente subentendendo ainda pilares de carácter político e socioeconómico)[1]. Para este intelectual, «devemos situar-nos nesse novo paradigma, para ser capazes de nomear os novos actores e os novos conflitos, as repre-

1. No relatório «A economia cultural na Europa», apresentado pela Comissão Europeia em Novembro de 2006, mostra-se como o sector cultural e criativo – entendido num sentido relativamente lato, no que inclui as áreas das indústrias culturais (cinema, teatro, edição, música, vídeo), dos media (imprensa, rádio, televisão), e sectores criativos como o design, a moda, a arquitectura, a publicidade,

[Foto esq.]. Manhattan (Nova York) em 1865 [Johhan Bachmann, Kimmel & Forster]; **[Foto dir.].** Champigny sur Marne (Paris) em 1970 [City Worlds, Doreen Massey *et al.*, 2007]

sentações do eu e das colectividades, descobrindo assim o novo olhar que faça aparecer, ante os nossos olhos, uma nova paisagem» (p. 13).

Uma nova paisagem – ambiental, económica, territorial certamente, mas também psicológica, e sobretudo relacional – consideravelmente mais móvel, movida por complexos sistemas de redes – em parte significativa por fortes compressões espaciotemporais – e permitindo o desenvolvimento de novas formas de aproximações e de conflitos. Uma nova paisagem, em cenários onde parece haver mais diferenças do que continuidades. Descontinuidades demasiado rápidas para um acompanhamento claro da nossa capacidade de percepção evolucionista. Se dinâmicas territoriais, como as de âmbito social, assumem ritmos de mobilidade e de intensidade nunca pensadas anteriormente, a percepção e cognição dos novos espaços de identidade, de relacionamento e dos próprios territórios sociais e espaciais têm assumido contornos ainda demasiado vagos, numa considerável dificuldade de inteligibilidade. Dificuldade de inteligibilidade face aos próprios impactos de tais mutações. Há dois séculos atrás, os períodos de mais tensa transição para o paradigma económico e industrial acarretaram grandes dificuldades de compreensão e de acção política perante o que se estava a passar, tendo implicado atitudes reactivas e convulsões político-sociais significativas. Mas o confronto entre partidários absolutistas e apologistas liberais, na primeira metade do século XIX, revelou ser apenas o primeiro de uma longa série de questionamentos sociopolíticos.

o turismo cultural e a museologia, as artes visuais e do espectáculo – já contribui mais para a economia europeia como um todo (em termos de produto e de emprego) do que sectores industriais tradicionais como o sector automóvel ou o sector alimentar.

A era industrial formou as bases de poderosas correntes político-ideológicas como o liberalismo (baseado por sua vez no capitalismo industrial) e o marxismo (idem), correntes consolidadas, experimentadas e confrontadas com o passo evolutivo dos últimos 200 anos[2]. Poder-se-á sugerir, num exercício de contraposição entre o capitalismo industrial e o marxismo, que na verdade não se poderão entender um sem o outro, antes se complementando. Estas correntes históricas vincaram sociedades inteiras até bem recentemente, dotando-as de uma complexa série de estruturas de inteligibilidade, de relacionamento social, de emancipação e de governação. E onde, muito notavelmente, se ergueram alguns dos mais essenciais pilares de regulação social, económica e política, resultantes precisamente do paradigma industrial e dos seus confrontos de carácter ideológico: a afirmação da democracia, o predomínio do Estado de Direito, a segurança laboral e do Estado-providência. Independentemente dos diferentes percursos e das distintas matizes de evolução ocorridas em cada parte do mundo – diferenças que fizeram com que em muitos locais ainda se trabalhe arduamente na construção de estruturas de regulação clássicas, e por exemplo que um país como a China se encontre actualmente em dupla velocidade de evolução, entre uma era industrial ainda em franco desenvolvimento e uma nova era que também aqui parece despontar –, ter-se-á agora chegado, em importante medida, a uma relativa cristalização de estruturas basilares da regulação social.

Neste cenário, confrontados com uma fase de transição de ordem paradigmática, estaremos perante uma nova era de convulsões e, em simultâneo, de renovação de princípios fundadores de diferentes sistemas? O paulatino reconhecimento da corrente de elementos de mutação; as dificuldades de entendimento – pelo menos a níveis consideravelmente alargados – das razões e das condições das transformações (dificuldade reforçada pela própria vertigem evolutiva, que faz reforçar as reacções de defesa dos *status-quo*) e a elevada incapacidade para uma concomitante capacidade de inovação e de transformação de largo espectro em áreas muito significativas da sociedade, levam a crer que sim.

São muitos os que entendem um prumo primordialmente económico na base destas transformações – desde as perspectivas neomarxistas às mais neoliberais. O próprio sistema capitalista encontra-se também ele numa encruzilhada face à sua evolução histórica, assinalando-se a emergência de uma série de vínculos e processos de desenvolvimento de valor e de emprego consideravelmente distintos dos elementos e forças económicas que predominaram nos processos e nas estruturas económicas e financeiras das últimas décadas. Efeitos que, por sua

2. Não deixa de ser curiosa a constatação de se passarem exactamente 200 anos entre a revolução francesa (em 1789) e a queda do muro de Berlim (em 1989).

CAIXA 1

A cidade e o campo: novas visões e novas paisagens

Mónica Truninger | Instituto de Ciências Sociais | Universidade de Lisboa

As relações entre o campo e a cidade datam, pelo menos, do período dos grandes impérios e civilizações clássicas. Romanos, gregos, egípcios, mesopotâmios, todos estes povos conheceram desde há muito a intrínseca interdependência entre o espaço urbano da cidade e o espaço rural do campo. Na obra *The Country and the City* de Raymond Williams (1973), cidade e campo aparecem como lugares profundamente contrastantes na literatura inglesa. Se a primeira é entendida como um espaço poluído, ruidoso, de vício e maus costumes, o segundo articula-se ao ar puro, à natureza, ao sossego, aos espaços livres e boa qualidade de vida. Nestas representações nostálgicas e romantizadas do campo, a vida suada dos pequenos agricultores é camuflada. Nem tão pouco os impactos drásticos das mudanças sociodemográficas nos territórios rurais – os quais começaram a emergir em finais do século XIX nas grandes potências europeias e, em Portugal, sobretudo a partir dos anos 50 do século passado –, tiveram a força suficiente para tingir estas percepções românticas da vida no campo, que persistem ainda hoje nas representações urbanas do rural. Em Portugal, tais impactos resultaram de uma série de transformações, entre outras, dos fluxos migratórios para cidades nacionais e internacionais, do desinvestimento nas actividades agrícolas, do desmantelamento dos serviços nos territórios rurais (centros de saúde, escolas, tribunais e comércio), do alargamento de oportunidades de trabalho, habitação, consumo e lazer na cidade. No campo, acentuaram-se os processos de desertificação, despovoamento, envelhecimento e depressão demográfica e socioeconómica e, concomitantemente, nas cidades extravasavam-se os limites físicos e corporais, materializados na crescente suburbanização e ghetização das comunidades mais problemáticas.

Mas ao mesmo tempo, começaram a surgir movimentos opostos de industrialização e urbanização difusa nalgumas regiões das periferias das grandes cidades (tanto no litoral como no interior). A região do Oeste ilustra um caso tipo do litoral, expressando a forte relação de interdependência entre campo e cidade, quer ao nível dos fluxos de bens (por exemplo, a fruta e os legumes) canalizados para os mercados de metrópoles nacionais ou internacionais, quer ao nível das mobilidades populacionais casa-trabalho ou casa-lazer e consumo (que a autoestrada A8 entre Lisboa e o Oeste facilita, e que substitui a centenária linha ferroviária do Oeste, cuja existência está actualmente ameaçada). O estudo sobre a aldeia de Albernoa no Alentejo, realizado primeiro por Afonso de Barros e reactualizado por Renato Miguel do Carmo na primeira década do século XXI, ilustra o caso tipo do interior, onde se denota um rural de características híbridas, com crescentes dinâmicas de suburbanização e mobilidade espacial da população jovem activa (Carmo, 2007).

Mas não só o campo é alvo de uma transfiguração simbólica e paisagística ao longo do tempo, também a cidade é cada vez mais entendida como potencial produtora de *espaços de esperança* (Harvey, 2000). Face aos desafios vários que as populações urbanizadas enfrentam (perda de soberania e segurança alimentar, a crise energética, as guerras da água, o desordenamento e poluição, as assimetrias sociais), as cidades tornam-se incubadoras privilegiadas de ideias e experiências inovadoras em prol da resiliência e da sus-

tentabilidade. São os casos das novas alianças entre produtores e consumidores que se expressam através do comércio de proximidade e da alimentação de qualidade (agricultura biológica, agricultura de pequena escala e local), dos mercados locais (*e.g.* o do Príncipe Real ou o de Santa Clara) ou até mesmo da distribuição de cabazes (como a rede nacional PROVE).

As cidades, em estreita relação com as suas áreas peri-urbanas e zonas rurais circundantes, conquistam um novo papel na criação de espaços de sobrevivência e resiliência social e ambiental. Esboçam-se assim os primeiros contornos de formas alternativas às noções de crescimento mais convencionais, projectando-se uma nova equação de crescimento alternativo que dá primazia às variáveis ecológicas e sociais, em vez de um olhar míope, estrábico e obsessivo em torno da optimização económica e do lucro. Neste sentido, cidade-campo, mais do que estando em permanente antinomia e oposição, reconquistam o seu carácter relacional e simbiótico (tal como na Antiguidade Clássica), o qual é fundamental na criação de espaços de esperança (*Spaces of hope*). Estes, por sua vez, permitem resguardar as comunidades urbanas e locais dos grandes ciclos de crise globais.

Referências:

CARMO, Renato Miguel (2007), *De Aldeia a Subúrbio – Trinta Anos de uma Comunidade Alentejana*, Lisboa: ICS.

HARVEY, David (2000), *Spaces of Hope*, Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

WILLIAMS, Raymond (1973), *The Country and the City*, Oxford: University Press.

vez, provocam uma alteração nos próprios sistemas de movimentação de actores sociais e suas formas de entendimento, de actuação e de influência – inclusive política. A maximização da divisão e modularização do trabalho, possível pela revolução tecnológica e pelo estabelecimento de um complexo sistema de controlo económico e informacional por redes de âmbito planetário, será, para muitos observadores, o elemento de mais forte impacto no cômputo geral dos efeitos da globalização.

Estas novas realidades, associadas a uma alteração dos equilíbrios de carácter político-financeiro e mercantil, e uma considerável liberdade de acção dos agentes impulsionadores das intermediações financeiras, alicerçaram um carácter primariamente liberal e de reduzida capacidade reguladora na condução económica e financeira das sociedades e dos territórios, como demonstra de forma clara o conhecido economista Joseph Stiglitz (2002). Um panorama económico-financeiro (a que não se pode adicionar de forma clara o termo «político») normalmente defi-

nido como neoliberal, que se distingue em muito da sua génese ideológica do século XIX pelo absoluto exponenciar das capacidades de acção global (por via tecnológica, quer em termos financeiros quer em termos da própria empregabilidade humana e da absoluta subdivisão das cadeias de valor acrescentado); devido também a uma alteração das formas de acumulação de mais-valias (por acumulação flexível mas em franca centripetação); e devido a um maior desapego, por parte dos elementos decisórios e influentes, quer às sociedades e territórios a que tais cadeias de valor estariam anteriormente mais ligadas, quer ainda a uma série de valores sociopolíticos normalmente ligados às escalas da nação, que eram consideravelmente dominantes na antiga *intelligentzia* liberal europeia.

Se na era industrial os sistemas em que se moviam os actores socioeconómicos e políticos eram consideravelmente expectáveis e visíveis – permitindo criar posturas ideológicas mais vincadas –, hoje, na era dos sistemas fractais, das redes e fluxos informacionais e transaccionais e de uma semiótica dos espaços relacionais e de poder de características muito mais opacas, as representações e personificações tornaram-se mais nebulosas. O paradoxo é tanto maior consoante o alcance informacional entretanto alcançado, o que permite um paralelo incremento de sistemas e de culturas alternativas, embora fora das comunidades de real poder. Os presentes sistemas (por simplificação chamemos-lhes assim, embora esta própria representação generalista seja incerta) podem, não obstante as matizes próprias de um período de transição, ser vistos como sistemas baseados em estruturas simbólicas e reais de cariz marcadamente liberal, fortemente dinâmicos e modulares, com processos de tomada de decisão e de acção política muito reconcentrados, embora não em actores políticos tradicionais mas antes em comunidades semifechadas de poder mediático-financeiro. Apesar de instáveis (por natureza) e sob crescente contestação, estas comunidades, materializadas nas diferentes escalas dos territórios do planeta, parecem não enfrentar ainda propostas suficientemente sólidas e amplas no desenvolvimento de sistemas alternativos mais aceitáveis. Pelo menos nas escalas mais largas do poder planetário. Porque, como temos visto e ainda muito falaremos neste livro, as propostas de diferentes formas de acção política, nas escalas mais locais, afiguram-se já bem mais do que simples «alternativas». Encontramo-nos assim num estado político-económico que alguns pensadores denominam de *capitalismo tardio* (Jameson, 1984) e outros de *capitalismo desorganizado* (Lash e Urry, 1987) – embora outros autores avancem a perspectiva de que estes desenvolvimentos se enquadram, na verdade, na afirmação de um sistema de *capitalismo avançado*, como estratégia e projecto político concreto, baseado na globalização real e construída (Lopes, 2004).

A cidade, lugar de utopias e de confrontos, encontra-se no centro destas dinâmicas. E esta, se foi quase sempre lugar e esteio de transformação, inovação e revolução, parece assumir agora enfim uma nova relevância, possivelmente extrema,

nos desígnios da humanidade e do próprio planeta. Desde logo, pela força absoluta do fenómeno urbano: os dados mais simples revelam o potentíssimo movimento de urbanização da humanidade, tanto nos territórios do hemisfério norte como agora, com uma força avassaladora, nos do hemisfério sul[3]. Este é um fenómeno que, não obstante as profundas diferenças existentes nas mais variadas paisagens e ambientes urbanos (ou urbanizados) entretanto ocupados e/ou transformados – sejam centros de cidades europeias ou subúrbios de luxo americanos, *banlieus* parisienses ou arranha-céus japoneses, infinitas favelas africanas ou urbanizações turísticas mediterrâneas –, coloca a humanidade perante uma realidade objectiva e sensorialmente nova. Em segundo lugar, pelo exponenciar de uma condição urbana da própria natureza humana: se já o eram em grande medida, as cidades mostram agora ser, definitivamente, os alicerces mais simbólicos e cognitivos de cada cultura, de cada sociedade, de cada ambiente económico.

Como escreveu Ortega Valcárcel no seu texto «A geografia para o século XXI» (2004), as áreas urbanas são agora «os cenários sociais da competitividade internacional, suplantando os Estados. O urbanismo suplantou a indústria como motor de desenvolvimento capitalista, como cimento da sua expansão. O processo de urbanização é o novo indutor de industrialização, invertendo a relação clássica dominante nos séculos XIX e XX».

Neste movimento, e em movimento paralelo com a concentração de poder em agentes externos e da crescente crise do clássico Estado-nação, as cidades procuram apropriar-se de uma considerável dose de afirmação política, que tinham perdido com o advento do absolutismo e dos Estado-nação europeus, características maiores do paradigma industrial, havendo mesmo quem prognostique um retorno ao clima das clássicas cidades-Estado. A verdade é que a mudança, nos nossos ecrãs (plasmáticos e sensoriais), dos ataques nas Torres Gémeas aos tiroteios nas favelas do Rio de Janeiro, dos grandes festivais de música às entrevistas em famílias em jardins públicos, mostra hoje ter uma condição, uma paisagem, declaradamente urbana. Assumindo-se assim a cidade como o símbolo real da própria mudança (Amin e Thrift, 2002).

Elemento em simultâneo centrífugo e centrípeto, estrutura causal mas também consequencial de cultura, criatividade e tecnologia, a cidade é local central por excelência onde os factores vitais das novas forças se encontram – sejam estes factores sedes de companhias transglobais de Londres ou de São Paulo, manifestações populares alternativas de Seattle ou de Génova, exacerbações de individualismo em Hong Kong ou Los Angeles, novas experiências colectivas em Porto Alegre ou

3. De acordo com a ONU, a população mundial será hoje maioritariamente urbana, prevendo-se que a população a viver em territórios urbanizados (ou, como estão definidos, em «áreas urbanas») atinja 75% do seu total por volta do ano de 2030.

Evolução de diversos indicadores urbanos (1970-2020)

	1970	1980	1990	2000	2010	2020 (estimativas)
a. População Urbana no Mundo (% pop. total)	36	39	43	47	51	56
b. População Urbana na Europa e nas Américas (%)	69	72	74	77	80	83
c. População Urbana na Ásia e em África (%)	23	27	33	39	47	53
d. N.º de agregados urbanos c/ + 5 milhões de habitantes, Mundo	25	28	35	44	54	71
e. População Urbana abaixo do limiar de pobreza, Mundo (%)	–	–	41	43	45	48
f. PIB *per capita*, Mundo, USD a PPP (valores constantes de 1990)	–	–	11,914	13,890	18,014	25,455
g. Automóveis por mil habitantes na Europa e nas Américas (%)	–	–	–	445	510	560
h. Automóveis por mil habitantes na Ásia e em África (%)	–	–	–	32	65	148
i. Economia Urbana Terciária e Quaternária (% total PIB, Mundo)	35	44	61	74	84	88
j. Desemprego Urbano Jovem na OCDE (até 30 anos, %)	–	–	12,3	12,6	14,6	–
k. Crianças de 9 a 11 anos que vão a pé para a escola, Europa (%)	85	70	45	32	26	–
l. Utilizadores de Internet (% total pop.)	–	–	0,1	6,7	32,2	64,4
m. Emissões de CO2, tons. *per capita*/ /ano, Mundo	4,1	4,4	4,3	4,1	4,5	4,5
n. Lixo, kgs. *per capita*/ano, Mundo	8,5	12,4	19,0	24,9	27,4	26,5

Fontes: United Nations Human Settlement Programme (a, b, c, d, e, m), Banco Mundial (a, e, f, g, h, i, l, m, n), Hillman, Adams e Whitelegg (k).

Joanesburgo, revoluções criativas de Barcelona ou de Boston, ou ainda duras realidades de pobreza humana em Calcutá ou em Luanda. Na cidade situa-se em grande medida a informação e o conhecimento, a cultura e a formação, a troca e a relação, a criatividade e a inovação, e ainda a expressão da cidadania – mas aí também se instalam a insegurança e as fobias, o desespero social e individual, o vácuo materialista e a insustentabilidade ambiental. Todos estes elementos se sucedem, não poucas vezes, em caleidoscópico simultâneo e em espaços relativamente comuns. Embora nas cidades acima exemplificadas se possam reconhecer elementos mais próximos das características a elas mais associadas, é evidente que

em todas as cidades do planeta, na sua quota-parte, existirá do melhor e do pior que a humanidade pode hoje criar e provocar. Também aí, nesse eterno confronto de carácter afinal profundamente humano, se alicerça o fascínio da cidade.

Os (novos) desafios da cidade contemporânea

A cidade: forma, função, coesão e cognição

O grande Global e o grande Local
– a nova posição da cidade no planeta
– Difusão e fragmentação (estruturas, infra-estruturas, superestruturas)
– Energias, consumos e mobilidades
– Novas oportunidades sociais e económicas
– Migrações, novos estilos de vida: os desdobramentos do quotidiano
– Re-conceptualização do conceito de cidade? «Forward through basics»?

A política na cidade: crise, inovação e emancipação

– Capital espacial, produção urbana, rotação de investimentos
– Endividamentos e desigualdades
– Novos acessos, novos conhecimentos
– Novos protagonismos e simbolismos, mobilização e design do espectáculo
– Novas formas de cognição e de expressão/envolvimento cívico

2.2. A cidade contemporânea

Palco central das transformações e das reconstruções sociais, a cidade torna-se assim elemento charneira na evolução – e na interpretação – tanto de sistemas tardios como de sistemas emergentes. Jameson apontara já em 1984 a elevada importância do espaço, e nomeadamente do espaço urbano, como base de expansão do capitalismo tardio. E se por um lado tendíamos a concordar com Harvey na sua assunção de que, face às transformações na tecnologia e nos padrões de mobilidade, «o tempo aniquilou o espaço» (1990), por outro lado há que reconhecer um renovado valor do espaço como elemento estruturador de novas formas de disputas e de oportunidades. Com efeito, e seguindo Edward Soja, «a profecia requer agora uma projecção geográfica, mais do que histórica; é o espaço e não o tempo que nos esconde as consequências» (1999).

O primeiro grande teorizador da revolução urbana dos séculos XX e XXI é Henri Lefebvre, homem com nome vincado no pensamento social europeu, muito especialmente após a publicação do seu *Critique de la vie quotidienne – Fondements d'une sociologie de la quotidienneté* (em 1961), obra central para o pensamento situacionista e para o levantamento de uma série de novos questionamentos sobre a socie-

Paisagens Urbanas, Paisagens Humanas [Lisboa, 2007 e 2012]

dade ocidental contemporânea[4]. No seguimento do clímax de tais questionamentos (o Maio de 68 em Paris), da expansão das culturas urbanas de protesto de um lado e do outro do Atlântico Norte, e em certo sentido no seguimento das perspectivas da sociologia urbana da Escola de Chicago, Lefebvre propôs o entendimento de que uma grande revolução social estaria em curso: justamente, uma revolução urbana (1970). Uma revolução transformadora, de carácter paradigmático, distinta das clássicas revoluções político-sociais (relembremos Touraine) e onde a urbanidade – ou melhor, a condição urbana – afigurava ser, mais do que qualquer outro elemento, o mote central de transformação. Tendo-se passado de uma sociedade rural para uma sociedade industrial, levantar-se-á agora uma sociedade urbana – e a cidade já não será mais um mero elemento (embora sempre principal) da sociedade e da sua condição, tornando-se ela mesma *a condição* da sociedade. Para Lefebvre, a revolução urbana, em curso, diz respeito «às transformações que afectam a sociedade contemporânea, desde um período em que as questões de crescimento e de industrialização predominam (modelos, planos, programas) a um período em que a problemática urbana se torna enfim predominante, e onde a busca para soluções e modalidades próprias para uma sociedade urbana se tornam o mote principal de desenvolvi-

4. As estruturas analíticas de Lefebvre inserem-se nas linhas de reflexão de alguns grandes pensadores europeus, numa valorização das dimensões cultural e urbana como vectores primeiros de transformação das civilizações. Seguindo Neil Smith na introdução à tradução inglesa do livro de Lefebvre *La Révolucion Urbaine*, «entre 1966 e 1974 ele produziu, para além de uma série de outros títulos, não menos do que oito livros dedicados ao entendimento do urbano e, mais amplamente, ao entendimento da produção do espaço (como ele o coloca). "Desde Heraclito até Hegel e até Marx", observou Lefebvre, "o pensamento dialéctico tem sido desenvolvido em torno do tempo" (…) o trabalho da vida de Lefebvre envolveu a tentativa de repensar a dialéctica em termos do espaço». Nestes âmbitos, há ainda obviamente que referir os múltiplos e notáveis escritos de Walter Benjamin em torno dos espaços e das dinâmicas da cidade e do seu cosmopolitismo, como aprendizagem dialéctica (veja-se, entre outros, os textos de *The Arcades Project*).

mento» (p. 5). Seria nesta linha de preocupações que, dois anos antes, propusera já como essencial um (novo) direito humano, o direito à cidade (1968).

Esta poderosa tese é desenvolvida por novas reflexões em torno dos sistemas da *produção social do espaço*, aprofundando a interligação da economia (ou melhor, dos próprios sistemas do capitalismo, incluindo sistemas sociais e culturais) com a produção do espaço e no espaço (1974). As cidades, nestas perspectivas, são agora verdadeiros motores da economia global, da produção social, numa transformação das cadeias de valor económico e financeiro – talvez já prevendo, precisamente, as capacidades da revolução tecnológica e da flexibilização espacial do trabalho. Nesse sentido, o sistema capitalista condiciona com mais vigor as práticas de produção espacial, mas também – e no que se assume de um novo tipo ou carácter de influência – as próprias representações do espaço, e como tal a planificação do espaço, e enfim os espaços de representação, inclusive os de ordem mais identitária e socialmente mais colectiva. Não obstante a distância temporal face à exposição destas ideias, há que reconhecer no trabalho de Lefebvre um assinalável marco analítico – embora, possivelmente, de teor algo messiânico. Na mesma altura, tais perspectivas foram sendo alicerçadas (em ópticas relativamente distintas, embora no mesmo sentido de enfoque das lentes da sociopolítica para os universos do urbano e da urbanidade) por outros pensadores, nomeadamente por Manuel Castells, com a sua reconhecida obra *La question urbaine* (1972), e mais tarde com a sua vigorosa teorização do carácter primordialmente informacional e tecnológico dos vínculos de mudança no final do século XX (1996-1998), e por David Harvey, alicerçando uma profunda reformulação marxista dos processos capitalistas de produção urbana e de urbanização, desde os textos de *Social justice and the city* (1973) até hoje, consolidando uma extensíssima produção científica. Estes autores, e depois deles muitos outros, realçaram estarmos reconhecidamente perante uma grande transformação de natureza eminentemente urbana (para Edward Soja, 2000, a quarta revolução urbana, após a cidade como centro agrícola, a cidade como centro político e mercantil, e a cidade como centro industrial), uma transformação acompanhada (ou mesmo comandada) por profundas mutações nos campos informacional e tecnológico, e ainda cultural e económico, num processo que acarreta mudanças de absoluto impacto na condição da humanidade e do planeta como um todo.

Na mesma época que Lefebvre, também Jane Jacobs (1961) e Françoise Choay (1965) tinham desenvolvido aberturas similares nos olhares sobre a cidade e sobre o urbano. Estas duas pensadoras da forma e da condição urbana consolidaram o entendimento de que a cidade é antes de tudo um projecto social e um produto da complexa actividade humana. Tendo, nesse sentido, uma essência política que deve ser especialmente sobrelevada em períodos de turbulência – e de vital afirmação – como aqueles em que se começava justamente a entrar, com as novas gerações que não haviam conhecido a segunda grande guerra e que reco-

O efeito-cidade na ecologia, na inclusão, na economia, na criatividade, na cidadania

O efeito-cidade na Ecologia | Os metabolismos urbanos

Consumos de energia em habitação e transportes urbanos cerca de 70% do total. Consumo do solo: quase triplicada a área construída em 20 anos, na região de Lisboa. As cidades como epicentros das alterações climáticas.

O efeito-cidade na Inclusão | A segregação espacial e o direito à cidade

Os poderosos efeitos espaciais na mobilidade social e económica, na distribuição da riqueza e da pobreza, nas desigualdades e nas oportunidades.

O efeito-cidade na Economia | As externalidades urbanas «à la Marshall»

Estudos sobre os efeitos do comércio: um emprego numa grande superfície peri-urbana, por cada dois a quatro empregos multifacetados nas zonas urbanas mais consolidadas. Da *Route 128 de Boston* ao *Silicon Valley…* e do *Silicon Valley ao Silicon Halley.*

O efeito-cidade na Criatividade | A serendipidade

Efeitos de diversidade e oportunidade na formação de ideias criativas e inovadoras. Bairros criativos *vs.* criatividade urbana. Bairros inclusivos, bairros interculturais, bairros plurais.

O efeito-cidade na Política e na Cidadania | O cosmopolitismo

Cidade e cidadania. A nova cultura política, nos jovens e instruídos. Orçamentos participativos, Agenda Local XXI, novos associativismos e responsabilização comunitária.

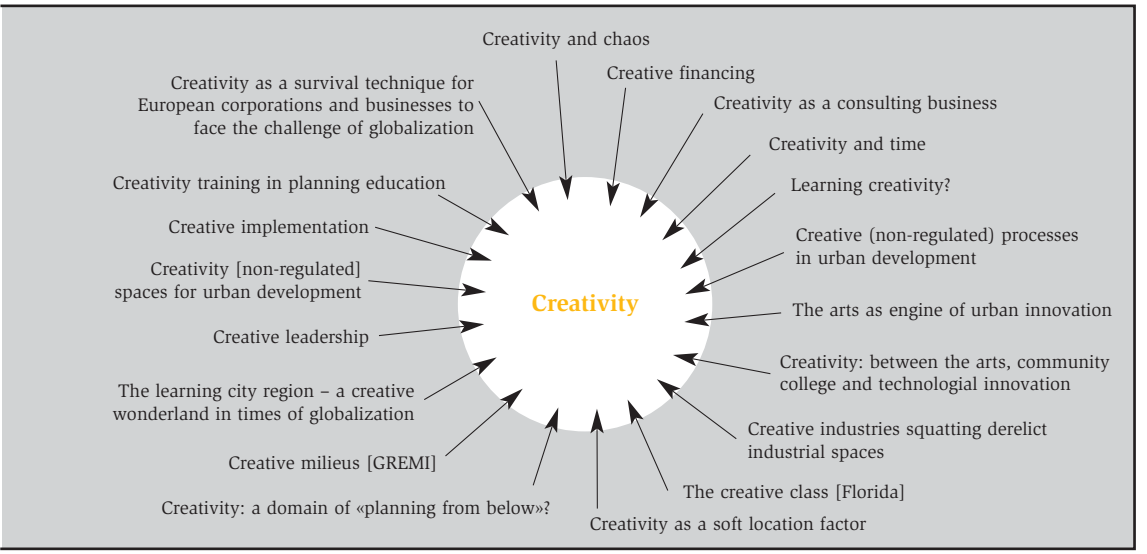
nheciam agora novas fronteiras do humano. Uma afirmação política e cultural contendo tanto de energias visionárias como operacionais, e que, em importante sentido, deveria estar acima de qualquer primado da técnica e de qualquer tipo de urbanismo racionalista e funcionalista – mesmo se (especialmente se) estes se baseassem em supostos modelos estéticos de natureza utópica.

Porém, e na corrente da cristalização dos paradigmas históricos funcionalistas, tinham-se entretanto consolidado, nos múltiplos territórios institucionais e escolásticos do conhecimento e da actuação sobre a cidade, estruturas de produção e de regulação baseadas em quase exclusiva medida num tecnicismo urbanístico morfofuncional (o desenho, a forma, a função, enfim o plano, com os diversos elementos em separado e interligados por redes clássicas de mobilidade, de desenvolvimento económico e de emprego), sempre crente num progresso permanente e em inesgotáveis recursos e numa atitude política pouco mais que reguladora e consideravelmente passiva perante as forças de produção urbana. E, em processo paralelo, os diversos grupos sociais, profissionais, corporativos e enfim políticos, tomavam os seus posicionamentos e jogavam o seu jogo de actores e de respectivas reciprocidades, perante esta ordem de lógicas. No entanto, confrontada com realidades novas a despontar com crescente intensidade, necessitando de novas estrutu-

ras de entendimento e de acção, a cidade ia-se confrontando com o perfilar de crescentes desfasamentos face às regras e práticas dos sistemas de actores, de produção, de conhecimentos e de regulação entretanto construídos. Panorama que não facilitava, nem facilita ainda hoje, o desenvolvimento de propostas alternativas sólidas, para novas estruturas – de conhecimento, de produção, de regulação – de governação urbana. Na verdade, o próprio Lefebvre já se questionava em 1970: «como poderemos fazer a transição da cidade, que tem a sua imagem, que tem um centro, uma face, uma alma, para a sociedade urbana, sem passar por um longo período de desorientação?» (1970, p. 183).

Quatro décadas após estes textos, *desorientação* mostra manter-se um termo mais do que adequado. Hoje denotam-se bem mais descontinuidades do que continuidades na transformação urbana. Pela sua mutação morfológica e espacial, é certo (porque se modificam os padrões territoriais e os vínculos de externalidades espaciais face a centro e periferia), mas também pela sua mutação política, social e cultural (Albet, 2004). Os laços familiares cedem parte do seu lugar a um individualismo de carácter hedonístico e consumista, mas também, por isso mesmo, mais inseguro e desassossegado. O emprego deixa de se apresentar como de oferta permanente, assumindo-se uma gestão mais individual e necessariamente mais instável. A especialização profissional não se apresenta já tanto como virtude, antes se valorizando o conhecimento interdisciplinar. As classes e categorias sociais típicas de décadas e décadas perdem a sua nitidez, não se apresentando simples qualquer tipo de política sectorial ou social *latu senso*, sem cuidada afinação de proximidade. O próprio sentido de cosmopolitismo e os espaços de influência social já não são de carácter eminentemente político e burguês, antes se reforçando os caracteres ligados às vanguardas, sejam elas informativas, financeiras ou criativas; possam mesmo ser elas mais democráticas ou, bem pelo contrário, de pendor consideravelmente restritivo e tendentes a maiores desigualdades. As novas paisagens assumem, ao mesmo tempo, importantes mutações nos contornos de ordem humana e psicossocial. Em dimensões como na explosão dos fluxos de mobilidade e de inter-relacionamento real e virtual, na dispersão dos espaços de elevada densidade e compacidade relacional quotidiana, e no reforço de uma imagética e de uma produção simbólica mais estética (e efémera, mesmo que se trate de uma grande Expo) como apropriadores de uma parte significativa das cadeias de valor e ainda de expectativas com suposta significância.

Não surpreende assim, nestes cenários de crescente complexidade e de difusão de mensagens sensoriais dispersivas, que os processos de mudança não permitam uma inteligibilidade mais clara. Uma nebulosidade expressa pelos próprios actores mais relevantes nas arenas do conhecimento e da produção urbana, sejam públicos ou privados, visível inclusive por sobre muitas das novas propostas de recriação e de revitalização urbana, não poucas vezes sustentadas em conceitos ainda demasiado vagos, como o conceito de criatividade e todas as suas variantes dis-

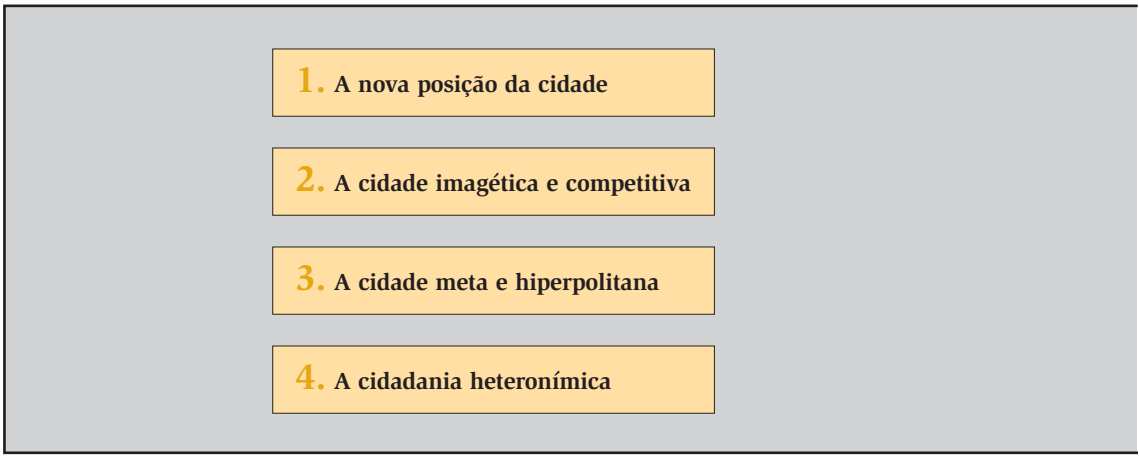


O difuso conceito da criatividade [Klaus Kunzmann, 2005]

cursivas (cidades criativas, bairros criativos, economia criativa). A cidade, e o que ela significa, deixou paradoxalmente de ser facilmente perceptível para qualquer dos nossos sentidos. Como refere João Teixeira Lopes (2002), é hoje comum, justamente, confundir-se a cidade com o urbano – uma perspectiva analítica cuja dimensão filosófica contém ainda muito por explorar.

A esta fragmentação sensorial não são alheios os processos de produção de cidade presentes, percebidos e regulados de acordo com as lógicas clássicas de produção mas que, evidentemente, se regem já por novos tipos de lógicas e estratégias. Jordi Borja, a este propósito, recorda (numa outra significativa sentença) que urbanização não é cidade. E, neste âmbito, o processo de urbanização (e de urbanidade) português das últimas cinco décadas mostra-se exemplar, revelando-se, por entre os impulsos de dispersão, de peri-urbanização, de re-urbanização ou de rur-urbanização, imagem e materialização de um crescente desfasamento entre os sistemas sociais e económicos e os sistemas de governação e de regulação, e da própria desorientação e nebulosidade de entendimento e de actuação. Características, como vimos, bem vincadas da fase de transição como aquela em que nos encontramos.

Haverá sobretudo que interpretar, antes de agir. Mesmo que muitas das urgências sejam manifestas. A ampliação dos olhares e das posturas políticas – atitude que exigirá uma substantividade bem maior do que a permitida pelo racionalismo cartesiano da era modernista – não deixa de exigir, no entanto, paralelos exercícios de sistematização. Propomos assim quatro vectores caracterizadores das significativas transformações com que a cidade ocidental – ou talvez todas as cidades do planeta – se depara presentemente.



Quatro dimensões de análise para a cidade contemporânea

2.2.1. Uma nova posição no planeta

A globalização económica, suportada por uma notável revolução tecnológica e informacional, permite desde há pelo menos duas décadas uma amplíssima flexibilidade e modularidade nos investimentos e nas decisões de base económica (no espaço e no tempo) e por conseguinte na estruturação dos processos e cadeias de valor ligados aos sistemas de produção e à geração de mais-valias. Tal capacidade tem permitido uma enorme expansão de mais-valias nas cadeias de valor, muito especialmente nos países ditos emergentes, onde se conjugam enormes expansões da procura com contínuos baixos custos sociais e ambientais. Porém, ao mesmo tempo, este processo de âmbito planetário tem originado uma concentração dos elementos hierárquicos de liderança e de controlo económico do planeta, especialmente nas áreas de conhecimento e de acesso mais reservado como as áreas financeiras, de design, de investigação e desenvolvimento. Esta concentração sucede sobretudo em locais geonodais (infra-estrutural e culturalmente falando) e de características hipercentrais, ou seja, nas cidades ditas «globais» (Sassen 1991 e 1994, Nel.lo 1995), como Nova Iorque, Londres, Tóquio, Paris. E, cada vez mais, em megalópoles como Xangai, São Paulo, Moscovo, Nova Deli.

Não obstante, e em simultâneo, as novas tecnologias comunicacionais e relacionais permitem que diversos pontos de influência nas cadeias produtivas não se caracterizem necessariamente por ambientes do domínio económico-financeiro, assumindo estes diversas outras figurações de novo alcance, ligadas por sua vez ao fomento de valores mercantis – quer de base cultural, quer de conhecimento e de inovação –, e por uma crescente relação de interdependência criativa no desenvolvimento de valor.

Tendo características muito distintas, conseguindo umas melhor integração e notoriedade nesta nova realidade do que outras, algumas cidades ocidentais de relevância média ou mesmo pequena no concerto global, tais como Cambridge, Barcelona, Lyon, Boston, Edimburgo, Sidney, bem como cidades de países emergentes que se integram nos sistemas globais ao mesmo tempo que alicerçam estratégias de base local, como Curitiba, Bogotá, Cidade do Cabo, Casablanca, Dubai, Hanói, foram-se qualificando de forma evidente, tornando-se, também elas, componentes essenciais de um vasto sistema em vastas redes, nas estruturas e cadeias da economia, da cultura e da tecnoestrutura mundial, e no xadrez da relocalização dos locais de criação, de produção e de reprodução. Apesar de os processos de reestruturação económica (na transformação das cidades em territórios terciários e quaternários) implicarem inevitáveis e muitas vezes profundas feridas – algumas delas de grande envergadura social, nomeadamente em cidades anteriormente muito ligadas à produção industrial, como Glasgow, Lille, Santos ou o Porto.

Uma série de espaços urbanos tendem a tornar-se, assim, locais de fomento de inovação e de criatividade por excelência, focos centrais de irradiação económica e cultural onde a troca de informação e a sua exponenciação por processos de criatividade se tornou elemento central na produção de valor acrescentado (Landry, 2002), sendo os nós verdadeiramente vertebradores do planeta, agora decididamente visto como um conjunto de múltiplas redes (como Veltz definiu em 1996, no desenvolvimento de uma *economia de arquipélago*). Personificam, neste movimento, a parábola central na presente mudança histórica de paradigma, instalando uma nova hierarquia de poder económico e criativo, hierarquia muito baseada na afirmação própria de cada cidade – incluindo imagética – e cada vez menos ligada a outras variáveis como os desempenhos dos territórios nacionais em que cada uma se insere.

Os efeitos contraditórios de dispersão com concentração, bem como de expansão e retracção da democracia, que uma globalização muito pouco regulada tem provocado também se têm reflectido de forma notável na própria expansão – e expressão – da sociedade e da cidadania. Se, tal como para as dimensões económicas, também as anteriores bases sociopolíticas e culturais de cada diferente território têm condicionado a evolução do respectivo cosmopolitismo e capital social, por outro lado é inegável que poderosos efeitos como os da recomposição das mais-valias e a difícil entrada de muitos nos proveitos do desenvolvimento económico (num cenário de aumento das desigualdades em muitos territórios), bem como efeitos aparentemente mais laterais mas igualmente decisivos, por instrumentais, como os das chamadas «redes sociais», têm provocado um acentuar das percepções cívicas locais mas de estruturação global (Sassen, 2010; Leontidou, 2010). Assim, dos movimentos de libertação no mundo árabe às novas revoltas dos «indignados» do mundo ocidental, é na cidade, ou nas mais diversas cidades do planeta, que se está de novo a produzir história vital.

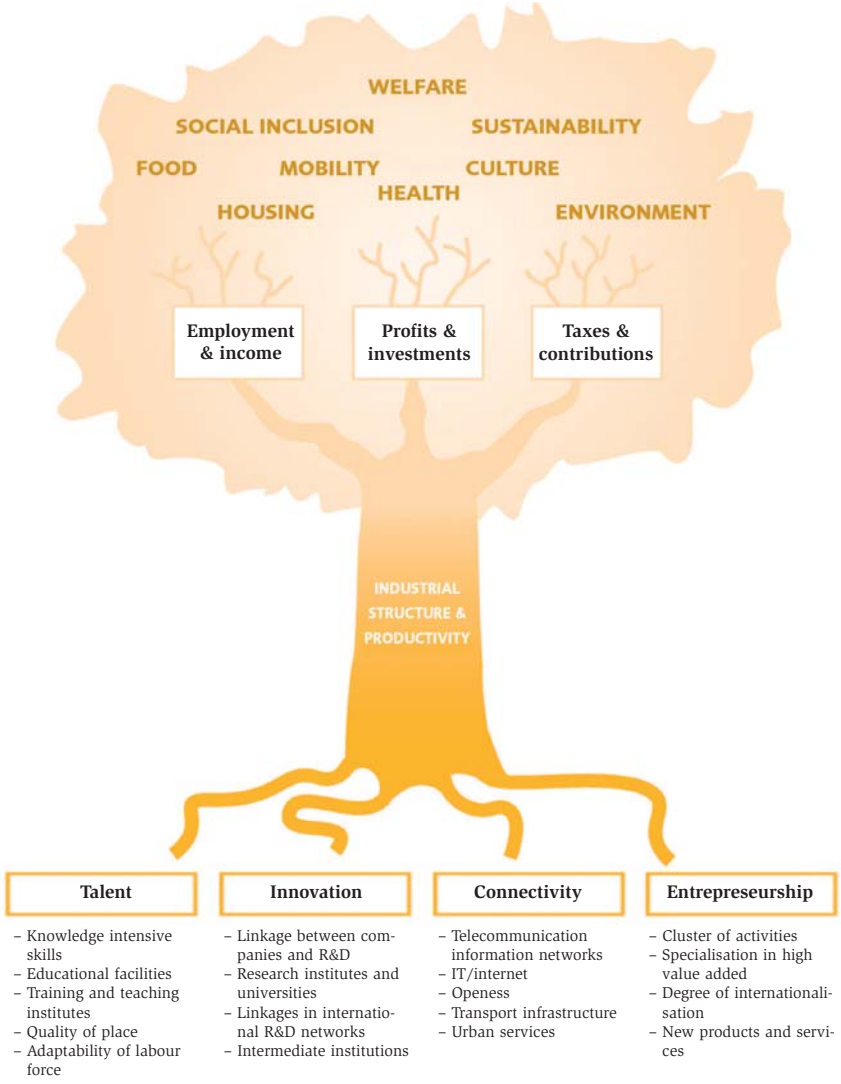
Na verdade, a exponenciação das mais-valias e a abertura de novas percepções socioculturais conduziu não só a reforçadas significâncias sociais e económicas, mas também a reforçadas significâncias políticas, potenciando as cidades e suas populações, enfim, para um papel de agentes políticos por excelência (Borja e Castells, 1997). Ou seja, e talvez de forma definitiva, «o planeta terra acabava assim o século XX merecendo o nome de planeta cidade» (Nel.lo e Muñoz, 2004: 281).

2.2.2. *Vestida para a competitividade*

Como novos agentes económicos e políticos, consideravelmente mais desligadas dos respectivos Estados-nação, situando-se numa base de considerável inconstância na capacidade de manutenção dos investimentos de capital e nos focos de geração de mais-valias, muitas cidades têm assumido posturas mais agressivas na busca e manutenção de investimentos. Autores como Brenner (2004) sustentam que muitas das estratégias de qualificação das cidades seguem hoje uma lógica primordialmente competitiva, mais preocupada com índices económico-financeiros e relegando muitas vezes outras dimensões de acção e programática política, como a qualificação e inclusão social ou a valorização ambiental, para segundo plano. Instalou-se mesmo uma importante relevância simbólica da perspectiva hierárquica (entre cidades) e dos chamados *rankings* de competitividade – a maioria dos quais ligados a indicadores de potencialidade de retorno de investimentos financeiros. A imagem, a produção e a qualificação urbanas tornaram-se elementos-chave nas decisões de investimento e de estruturação dos flexíveis processos produtivos de escala global, num efeito com significativos impactos económicos mas também políticos.

As estratégias e acções políticas na cidade, ao contrário das antigas lógicas keynesianas ligadas aos Estados-nação e seguidas no Ocidente do pós-guerra, são agora não só mais lideradas pelos seus próprios governos locais, mas em simultâneo também se sujeitam a uma condução mais orientada pelo lado da oferta económica dos mercados urbanos – nomeadamente por um dos material e tecnicamente mais gerível, o mercado imobiliário. Esta condução mais local, embora via supostas possibilidades de influência global, fomenta o desenvolvimento de regimes políticos urbanos que Brenner (*idem*) denominou de *regimes estaduais de competitividade glocal*[5]. Regimes que perante as crescentes dificuldades de liderança e

5. Designação que surge no seguimento de uma linha de análise com origem na literatura científica dos EUA, baseada quer na sociologia quer na economia política e referente à análise sistémica de novos tipos de regimes urbanos (*Urban Regimes*) – veja-se, a este propósito, Logan e Molotch (1987), ou DiGaetano e Klemanski (1993).



«A árvore da competitividade urbana», de acordo com a Comissão Europeia [ECORYS Competitiveness Programme e State of European Cities Report, CE 2007]

de gestão de recursos por parte das administrações públicas locais acentuam um reforço da influência dos actores privados nos jogos de política e de acção sobre a cidade (Le Galès, 2000). O que, paradoxalmente, tem deixado muitas cidades mais dependentes de estratégias e de concomitantes decisões a elas afinal pouco ligadas. Os riscos da efemeridade de diversos tipos de investimentos urbanos tornaram-se mais elevados, encurralando os governos locais em ciclos gestionários de contínua dependência de estímulos ao investimento – para além da contínua existência de

outras fontes de difícil autonomia, tais como os derivados da fragmentação administrativa e os decorrentes da dificuldade de reforma no interior do próprio sector público. Temos, assim, um novo paradoxo instalado nas cidades: com potencialidades acrescidas, com um papel declaradamente mais importante no balanço das linhas de poder e nos arquipélagos económicos e políticos – e mesmo sociais –, estas encontram-se sujeitas, ao mesmo tempo, a novos tipos de dependências, e em cenários de maior instabilidade e de menor capacidade de intervenção.

Uma paisagem urbana, para além da sua morfologia e identidade próprias, pode ter significâncias e simbologias muito distintas. A sua legibilidade (ou semiótica, se quisermos) está, antes de tudo, vinculada à cultura que produz tal simbologia[6] – mas também à cultura de quem a vive e procura interpretar. Para além da clássica dialéctica entre centro e periferia, ou entre cidade e campo, as dificuldades de leitura da cidade, muito por efeitos da expansão e da fragmentação urbana (de que falaremos no ponto seguinte), surge ainda acentuada por dois elementos: por um lado, pelo exponencial aumento da pluralidade nos circuitos de mobilidade e nos fluxos de inter-relacionamento e de dependência (incluindo os fluxos informacionais e cibernéticos), desestruturando em importante medida as percepções sociais apreendidas sobre o espaço e mesmo sobre o tempo (Moulaert *et al.*, 2005); e ao mesmo tempo pelo acentuar das políticas de produção urbana de âmbito mais ultraliberal e competitivo, conduzindo as estratégias dos actores urbanos (incluindo os actores institucionais) para discursos e actuações de pendor mais promocional – e mais incerto. Assim se acentua uma semiótica de carácter consumista – e inevitavelmente mais efémera – no próprio sentido e na simbologia da cidade.

A produção de capital simbólico na cidade (Harvey, 1994), amplificada pela explosão do fenómeno urbano, tem-se assim tornado, em muitas situações, mais dependente de objectivos ligados a perspectivas imediatistas e accionada por processos não necessariamente baseados em estratégias e políticas de médio e de longo prazo. Componente central na construção das identidades, esta alteração na base da estrutura de capital simbólico da cidade afecta não só as políticas de redistribuição e de regulação social como também os próprios sentidos de pertença e de cidadania. Como refere Lopes (2002), nestes cenários de desconstrução de conceitos (começando pelo conceito de cidade), «o carácter efémero das próprias mercadorias (fenómeno intimamente ligado à velocidade de rotação da produção e à obsolescência instantânea), prolonga-se (…) nos processos de construção das identidades, volúveis e débeis» (p. 45). Como fuga para a frente, na produção urbana (seja por forma de pressões construtivas em espaços vazios, pós-industriais ou

6. Peter Jackson, 1989 (*Maps of meaning. An introduction to cultural geography,* Londres: Unwin Wyman), citado por Nogué, J. e Albet, A. (2004).

CAIXA 2

A urbanização de baixa densidade

Rui Guerreiro | Augusto Mateus & Associados

O fenómeno da urbanização de baixa densidade assume hoje um protagonismo incontornável na morfologia e geometria dos sistemas urbanos. A cidade tradicional compacta expandiu-se a diferentes ritmos e direcções, dando origem a uma imagem urbana complexa, difusa e variável do ponto de vista das densidades, ocupando áreas de génese agrícola e florestal que em décadas anteriores possuíam um importante papel na subsistência das famílias.

Assiste-se à mudança do paradigma urbano que se inicia com a cidade compacta, espaço de proximidade e multifuncionalidade, que se desenvolveu de forma «arrumada» e faseada e onde o centro era facilmente identificado, facto contrastante com o perfil da cidade extensiva, linear e fragmentada dotada de uma lógica monofuncional e amplamente dependente da cidade central e das respectivas funções.

O emergir desta configuração urbana acarreta custos inquestionáveis para a sustentabilidade ambiental e financeira dos sistemas urbanos, nomeadamente pelo(a): consumo do solo rural, de e recursos hídricos e energéticos; infra-estruturação das novas bolsas de urbanização; segregação social; ausência de equipamentos colectivos, serviços e funções urbanas; insegurança gerada pelo isolamento; dependência do veículo particular.

Esta dinâmica, que é comum observar ao longo do arco mediterrânico, é particularmente visível, no caso português, em diversas manchas das duas grandes áreas metropolitanas, em vários territórios de ocupação extensiva semiurbana, e no barrocal e litoral da região do Algarve.

No caso desta região, a «mancha» de urbanização de baixa densidade exterior aos perímetros urbanos definidos em instrumentos de gestão territorial representa, em alguns concelhos, cerca de 22% do território. O surgimento deste fenómeno na região deve-se, em grande medida, à dinâmica estimulada pelo sector do turismo e à explosão do fenómeno da segunda residência, tanto no litoral como nos territórios rurais do interior, por via do licenciamento à parcela e da aprovação de loteamentos urbanos de forma avulsa e casuística, sem qualquer lógica de planeamento aparente, originando um somatório de acções com pouca relação entre si, tanto em termos arquitectónicos como urbanísticos.

Tendo presente a expressão emergente deste fenómeno, é essencial promover políticas de ocupação do solo, com reflexos imediatos ao nível dos Planos Directores Municipais, no sentido de fomentar lógicas de ocupação do espaço mais coerentes e sustentáveis, permitindo ao espaço urbano crescer de forma faseada e programada, não colocando em risco as perspectivas de desenvolvimento das gerações futuras.

Neste contexto, é essencial que os gestores do território, actuais e futuros, percebam as externalidades sociais, económicas, ambientais e paisagísticas geradas por este fenómeno e desenvolvam mecanismos de contenção rigorosos e claros com base na formulação de normativos de edificação que travem a proliferação do edificado nas áreas não afectadas. Complementarmente, deverão ser desenvolvidos estudos urbanísticos de pormenor no sentido de aferir os diferentes gradientes de densidade do edificado e o nível de infra-estrutu-

ração básica patentes nos territórios afectados, tendo em vista identificar as áreas críticas que deverão ser alvo de acções de planeamento integrado com base em instrumentos de gestão de escala inferior, nomeadamente de Planos de Urbanização ou de Pormenor.

Referências:

GUERREIRO, Rui (2009) – «A problemática da edificação dispersa na Região do Algarve: Instrumentos de gestão e estratégias de base territorial», in *Revista de Estudos Urbanos e Regionais – Sociedade e Território*, n.º 52, p. 159-170.

LEHRER, Ute (1993) – «Images of the Periphery – The Arquitecture of the FlexSpace in Switzerland», in *Environment and Planning: Society and Space*, Vol. 12, p. 187-205.

MUÑOZ, Francesc (2007) – «Lock Living – Urban Sprawl in Mediterranean Cities», *Department of Geography*, Spain: Universitat Autónoma de Barcelona.

MUÑOZ, Francesc (2004) – «UrBANALizacion – En el Zoco Global de las Imágenes Urbanas», in *Revista Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 9, p. 27-38.

rurais, seja por processos de reabilitação, de renovação ou de requalificação urbana, seja ainda pela desregulação de uma série de serviços públicos urbanos) reforça-se, paradoxalmente, o valor da cultura imagética e do simbólico – dimensões cujos processos são hoje mais dominados por lógicas financeiras e pelo reconhecimento de potenciais mais-valias de elevado volume. Alguns autores sugerem mesmo, para estas ópticas mas em sentido crescentemente aplicável à economia global, o termo de *capitalismo de ficção* (Verdú, 2003).

Harvey (2001) refere o próprio exemplo de Barcelona, onde dimensões como as indústrias do conhecimento e do património, a produção cultural ou a imagética estética onde se inclui uma determinada *marca urbana* (também ela ligada a projectos de grandes arquitectos) se tornaram poderosos elementos constitutivos das políticas urbanas – num novo tipo de conjugação entre o sector público e o sector privado. Neste quadro, têm evoluído efeitos de predomínio extremamente selectivos, por via da monopolização de rendas ou nos valores da propriedade urbana, em contínuo sobreaquecimento. Os efeitos deste tipo de processos prendem-se não só com as fractalidades socioespacialmente segregadoras (dentro e fora dos núcleos urbanos), mas também com a concentração de poder, nas políticas de afirmação urbana, por um número de interesses mais reduzido, através de posições privilegiadas numa economia urbana muito baseada em prioridades de consumo e de investimentos financeiros. Entre os novos tipos de preocupações, surge o questionamento de saber que segmentos da população têm o direito de beneficiar do capital simbólico para o qual todos afinal contribuem.

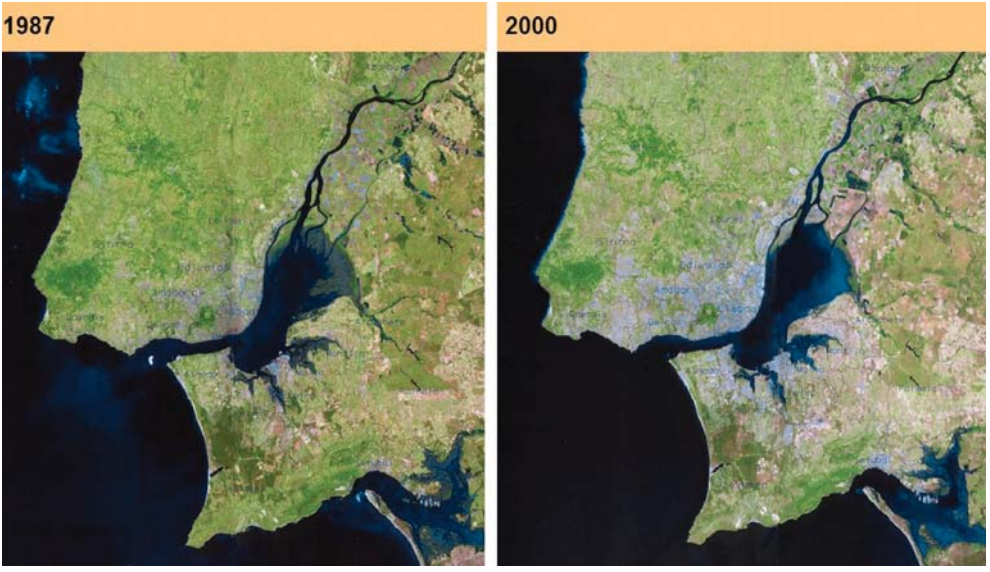
2.2.3. *Metamobilidades em hipercorpos*

Desde pelo menos meados do século XX que as estruturas espaciais das cidades e metrópoles europeias se encontram em forte reconfiguração. A frenética produção urbana sustentada nos direitos de propriedade, no consumo de solo e em energia barata – e, em múltiplos territórios, numa frágil regulação urbanística – tem feito com que as clássicas vantagens comparativas e externalidades positivas decorrentes de localizações e vivências centrais se tenham diluído – mas não eliminado – num pesado historial de mais de cinco décadas. Assim desapareceram as últimas muralhas (incluindo as mentais) classicamente delimitadoras dos entornos urbanos. Hoje em dia, a produção e a representação espaciotemporal de carácter urbano apresentam-se por sobre especializações consideravelmente descontínuas, embora metaligadas (nos seus fornecimentos de bens e de energias essenciais, nas suas transacções, nas suas interdependências), longe indo já os tempos de configurações e percepções claras da cidade, bem como das velhas dicotomias cidade-campo ou urbano-rural. Aos processos de suburbanização e de peri-urbanização – já clássicos – têm-se sucedido nas metrópoles outros tipos de dinâmicas relativamente mais complexas, construindo distintas configurações morfológicas, funcionais e sociais.

Densidade urbana *vs.* Mobilidade, uso e custo de automóveis [Fonte: UITP, 2001]

Cidade	Densidade [pop/ha]	Propriedade Automóvel [%]	Custo [% PIB]	Mobilidade [km/pop]	Energia [Mj/pop]
Houston	9	95	14.1	25 600	86 000
Melbourne	14	74	–	13 100	–
Sidney	19	75	11	–	30 000
Paris	48	44	6.7	7 250	15 500
Munique	56	40	5.8	8 850	17 500
Londres	59	49	7.1	–	14 500
Tóquio	88	32	5	9 900	11 500
Singapura	94	52	–	7 850	–
Hong Kong	320	18	5	5 000	6 500

Não obstante os renovados esforços em processos de reabilitação e requalificação de áreas consolidadas, a contínua perda de dinâmicas residenciais e económicas por parte de muitos lugares centrais assumiu característica de paradigma histórico, sendo as segundas e já as terceiras coroas das metrópoles a assistir a formas de urbanização difusa e com índices de construção de muito baixa densidade, em



Evolução da ocupação do solo na Região de Lisboa, entre 1987 e 2000 [Junta Metropolitana de Lisboa, Imagens Satélites PO-SAT1 e P-SAT2]

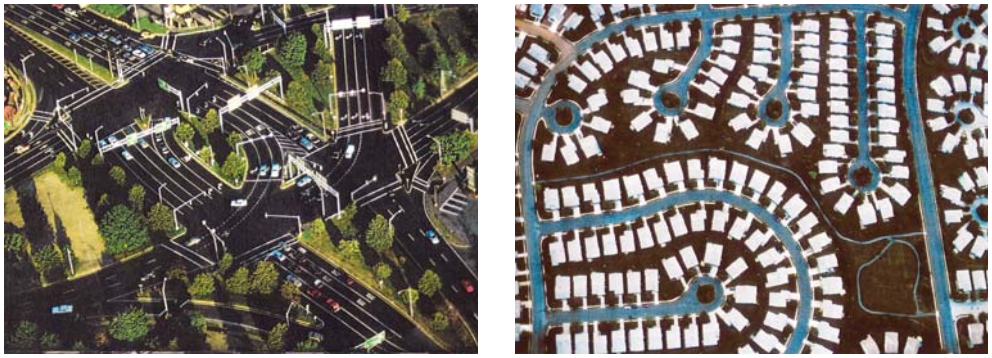
processos por vezes designados de rur-urbanização ou mesmo de ex-urbanização. Não obstante, e de acordo com investigações mais recentes, diversas cidades centrais das metrópoles europeias encontram-se de novo a recuperar alguma população residente – em grande medida, população imigrante de origem estrangeira, dado que a mobilidade residencial da população mais autóctone mostra continuar ainda a dirigir-se dos centros para as coroas periféricas (veja-se Nel.lo, 2006).

Porém, estes não são processos que permitam discernir de forma simples os ganhos e as perdas em cada território. Embora, num cômputo global, há muito se saiba das tendências pesadas na factura ambiental. Muitas centralidades de primeiro ou de segundo nível têm conseguido surgir reforçadas, em determinadas redes e sob determinadas condicionantes endógenas (e ainda exógenas) ao sistema espacio-social e político de cada região urbana. As características de *centro* continuam significativas. Perante uma concentração de poder decorrente do maior controlo das cadeias de valor globais, e do próprio movimento de cadeias de imigração para os lugares centrais (uma sobrecentralização), assistir-se-á igualmente a uma relativa desconcentração económica e territorial nas metrópoles (uma descentralização). Com diferentes resultados, dependentes de uma melhor ou pior capacidade de reacção por parte de cada região urbana, a verdade é que ambos os processos se retroalimentam, de uma forma aparentemente paradoxal. Para muitos autores, parte significativa das áreas das regiões metropolitanas europeias estarão assim com uma inevitável tendência para se transformarem em espaços de características semiurba-

nas, de ocupação semicompacta e semidispersa, com elevadíssimas dinâmicas de mobilidade e de inter-relacionamento socioterritorial, e onde as antigas relações de dependência hierárquica são de certa forma substituídas por relações de complementaridade entre os diferentes subterritórios (Dematteis, 1996 e 2000). Uma tendência, no fundo, muito similar às tendências de escala regional dos sistemas económicos, ou dos famosos distritos marshallianos (Bagnasco e Le Galès, 2000).

Ascher (1998) chamou a atenção para estas profundas transformações geográficas, sugerindo a figura da *Metapolis*, aglomerado mais ou menos descontínuo mas com complexos padrões de inter-relacionamento e difusos caracteres de centralidade e de periferia – mas podendo gerar, ao mesmo tempo, significativas mais-valias económicas em cenário de globalização. Na verdade, se já o é em significativa medida para grande parte dos *territoriantes* destas grandes regiões urbanizadas (Muñoz, 2004), o novo nome da grande cidade será hoje no mínimo a de *metrópole*; mas crescentemente a referida *metápole*, ou mesmo a hiper-*pole*, onde os inter-relacionamentos se conjugam por janelas de expressão social, económica, cultural, umas mais efémeras e outras mais estáveis, numa explosão da capacidade de desdobramento dos territórios e dos seus usos. Os exemplos europeus destas transformações são cada vez mais comuns: desde as múltiplas aglomerações vertebradas em rede ou em corredor, como as do Randstadt holandês ou do RheinRhur alemão (ambas no *core* mais central de toda a Europa), às metápoles de características fortemente difusas e sem claras centralidades principais, tal como o Veneto italiano (Indovina, 1991), ou finalmente às hiper-poles de formação «em nuvem», não obstante alguma hierarquização espacial, tais como os complexos e dispersos sistemas regionais urbanos das regiões urbanas de Milão ou de Lisboa.

Estas são, inegavelmente, formas paralelas de concentração e de desconcentração de complexas causalidades, bem como de complexas e importantes consequências nos mais variados domínios. Um dos domínios com mais significativas consequências é sem dúvida o domínio ambiental, pelas fortíssimas pressões que, aliás, não têm ainda clara tendência de abrandamento, pela continuada pressão espacial e energética por sobre os presentes metabolismos e ecossistemas urbanos (Espuche e Rueda, 1999). Elementos como um contínuo aumento do consumo do solo (inclusive *per capita*, rácio que praticamente duplicou em 20 anos, em regiões como as de Barcelona ou Lisboa), bem como um exponenciar da locomoção automóvel privada (com os consequentes aumentos de consumo de energias não renováveis e dos níveis de poluição) têm sido tendências pesadas, inclusive para as práticas e cognições (e como tal, direitos adquiridos de propriedade e de vivência), para a humanidade, para o próprio planeta (Monclús, 1996). Com uma ainda muito difícil, senão mesmo continuamente pouco definida, resposta política. Permanecemos assim, ainda hoje, perante o notável paradoxo sugerido por Nel.lo (1996, 2001): vivemos em «cidades sem confins», mas que se encon-

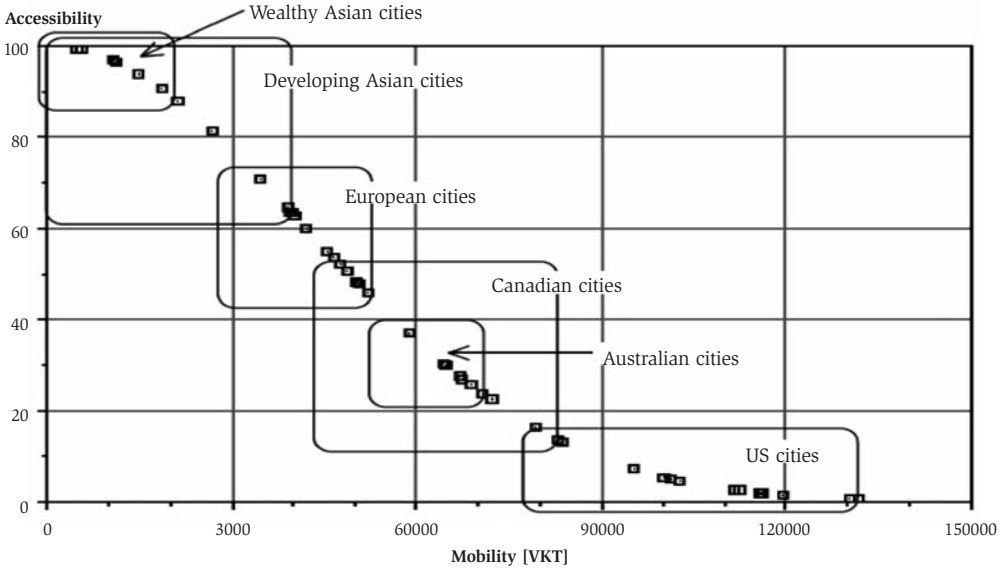


Paisagens Rodo-suburbanas nos EUA [Mutations/Harvard Project on the City, by Rem Koolhaas, Stefano Boeri, Sanford Kwinter, Daniela Fabricius, Hans Ulrich Obrist, and Nadia Tazi, *Mutations*, Arc en rêve centre d'architecture, Bordéus, 2001]

tram, afinal, «plenas de confins»: confins energéticos, confins funcionais, confins cognitivos, confins administrativos e políticos. Nesta última dimensão, os confins sentem-se tanto às escalas dos grandes sistemas urbanos como às escalas mais pequenas e internas aos próprios núcleos, em cada bairro ou habitat. Para Nel.lo, «a cidade europeia de hoje é, do ponto de vista administrativo, um espaço triturado, opaco e conflituoso (…) as evidências de como a fragmentação administrativa do território acompanha e favorece as divisões sociais poderiam ainda ampliar-se mais e mais: com os problemas que tal fragmentação comporta para o planeamento urbano integrado, com as dificuldades que coloca para a prática de políticas sociais redistributivas num mesmo espaço urbano, com as dinâmicas a imprimir às políticas locais, etc. A especialização funcional, a segregação social e a fragmentação administrativa alimentam-se mutuamente para levantar e reforçar um labirinto de confins à cidade sem confins» (*idem*, p. 46).

Hoje, num mundo de fortes mobilidades espaciais e funcionais, de crescentes interconectividades (incluindo virtuais), mas igualmente com crescentes escalas de produção espacial homogeneizadora (privada e pública), as dinâmicas naturais de fomento da heterogeneidade, da dialéctica e da oportunidade urbana, nomeadamente sob base territorial, não resultam tão líquidas. Existem, efectivamente, novas formas de segregação socioespacial. Muito particularmente face à acessibilidade aos próprios espaços de habitabilidade, de empregabilidade e de usos da cidade, em cenários de rendas urbanas fortemente segmentadoras dos espaços de vivência em comum. Uma realidade que parece, em simultâneo, perigosamente suspensa face à crise dos sistemas e das políticas de coesão e de inclusão social, do próprio Estado-providência ou de bem-estar. Mantendo-se bem actual a acuidade da afirmação de Engels, em meados do século XIX, em como a renda urbana é dos filtros mais poderosos de segmentação social – ou, inversamente, de inclusão social e diversidade urbana.

Mobilidades, acessibilidades e densidades urbanas [Fonte: Ross, William (2006), *Mobility and acessibility: the yin and yang of planning in world transport policy and pratice*, vol. 6, n.º 2, p. 13-19]



Os processos de produção liderados em grande medida pelo lado da oferta, em paralelo com perspectivas imagéticas sobre a cidade – da própria política sobre a cidade – mais simbólicas do que reais (factores em si mesmo fortemente segmentadores, condicionando inclusive o próprio planeamento urbano supostamente de carácter público e colectivo), têm originado importantes alterações na estrutura social das cidades, bem como das próprias metápoles em que estas se inserem. Por efeito das escalas e das formas de mercantilização da promoção imobiliária dos solos urbanos e urbanizáveis, potenciam-se tendências de segmentação social por via da conjugação de diferenciais de renda, com crescentes dependências dos rendimentos familiares, e respectivos créditos hipotecários, no usufruto de habitação[7]. Presentemente, uma grande parte das classes médias e médias-baixas das sociedades urbanas europeias encontra-se consideravelmente restrita nos seus padrões de escolha e de capacidade de autonomia espacial – uma realidade que entra não

7. Em diversas cidades europeias, a valorização dos preços de venda habitacionais tem chegado, nos últimos anos, a atingir 15% ao ano. Simultaneamente, tem diminuído a localização de investimentos num tipo de rentabilidade a médio/longo prazo ligada ao mercado de arrendamento, ao mesmo tempo que as prestações decorrentes das hipotecas bancárias foram diminuindo (tanto por efeitos de baixas taxas de juro como por efeitos da ampliação dos prazos em dívida). Por conseguinte, as opções no mercado têm sido quase sempre orientadas – tanto por via da oferta como por via da procura – para a aquisição sob crédito hipotecário.

CAIXA 3

O agridoce da hipermobilidade

Mário Alves | Transitec Portugal

A mobilidade é a verve da vida. Mas, na maior parte dos casos, não é um fim em si mesmo. Para movimentarmos pessoas e bens precisamos de energia. Quanto mais rápido nos deslocamos no espaço, mais quantidade de energia precisamos. Movimento e velocidade são por isso dois bens de consumo que à primeira vista conferem vantagens sociais e económicas. No entanto, são também bons exemplos de bens posicionais – a satisfação (ou utilidade, se quisermos) dada por um bem posicional é principalmente função do nível relativo de consumo, não do nível absoluto.

Uma das razões de ser das cidades é precisamente a redução da quantidade de movimento necessário para maximizar a possibilidade de relação entre pessoas e bens, em espaços reduzidos e sem necessidade de velocidades elevadas. A cidade canónica, compacta e diversa socialmente e nas suas funções, permite que pessoas e bens se relacionem com baixos consumos energéticos. Com a popularização do carro, a mobilidade e velocidade passaram a ser bens posicionais com características simbólicas que estão muito para além da satisfação de necessidades básicas. Combustíveis fósseis baratos e facilmente disponíveis forneceram uma vantagem competitiva enorme a civilizações ou grupos sociais que os podiam consumir. Como alguém já afirmou é «como se alguns de nós tivesse vários escravos a trabalhar ao preço da chuva» – basta pensar quantas pessoas seria necessário contratar para empurrar um carro um só quilómetro para perceber que sem esta benesse da natureza ninguém compraria uma casa no Cacém para trabalhar em Lisboa.

Foi este paradoxo das cidades no século XX – uma organização espacial cuja razão de ser era a poupança energética, num período em que a energia era cada vez mais abundante e barata. A economia de mercado e o exacerbar da sociedade de consumo levaram a que, por cumplicidade ou ignorância de muitos (inclusive pressões eleitorais dos consumidores que procuram perpetuar a corrida a bens posicionais), as cidades fossem cada vez mais planeadas e desenhadas para o fácil movimento dos automóveis e para maximizar as velocidades praticadas. O século XXI herda cidades esquizofrénicas: com núcleos históricos que cresceram em tempos em que a energia era escassa e cara e subúrbios construídos assumindo que a maior parte dos seus habitantes pode possuir e usar um automóvel. Este tipo de cidade tem no entanto graves problemas, agora, e que se agravarão no futuro. A energia abundante e barata deixará de ser uma possibilidade por várias razões (escassez de recursos, ambientais, geopolíticas). É por isso uma possibilidade real que durante as próximas décadas haja um retorno à compactação e diversidade das cidades de outrora. Por outro lado, o acesso ao automóvel nunca foi universal – existem sempre problemas de equidade quando partes significativas da população, quer por falta de recursos quer por impedimentos físicos ou de idade, não têm acesso directo ao automóvel, mas sofrem as consequências do seu abuso. Até ao advento dos meios mecânicos, movimentados por combustíveis fósseis, as elites e decisores movimentavam-se pela cidade a velocidades muito semelhantes ao resto da população. A cidade a pé ou de bicicleta era compacta, e as elites planeavam e investiam em pequenos jardins de bairro, elevadores, redes de eléc-

trico. Por tudo isto é legítimo e desejável o desenvolvimento de políticas públicas que fomentem a redução do uso do automóvel.

A cidade produzida antes da abundância do petróleo terá mais possibilidades de se adaptar à escassez energética. Compacta e fácil de ser usada a pé ou de bicicleta, a cidade dita tradicional só terá que enfrentar problemas próprios do sucesso: gentrificação, excesso de turismo, «disneyficação». Mas o paradigma da mobilidade sustentável está no seu DNA – nas suas ruas estreitas, na sua diversidade funcional e morfológica. Cidades como Copenhaga, Zurique ou Barcelona, nas últimas décadas fizeram progressos enormes de forma a reverter os excessos do paradigma automóvel no século XX: espaços públicos confortáveis e seguros para os peões, ruas desenhadas a pensar na segurança de todos, em particular peões e bicicletas, fortes investimentos em transporte público de proximidade, o regresso dos bairros como locais de diversidade e democracia.

No entanto, o palco das grandes alterações ocorrerá nos subúrbios produzidos no século passado. Serão transformações provavelmente dolorosas. Ao confrontarem-se com a necessidade de alterarem o seu estilo de vida, as famílias resistirão. Muitas cairão numa espiral de falência económica. Será este oceano produzido pela abundância de energia que constituirá o grande desafio, mas também o espaço que nos reservará maiores surpresas – massas humanas a pensar criativamente para sair da ratoeira energética que criamos quando era fácil e barato usar um automóvel particular durante duas horas por dia para ir trabalhar.

Referências:

NEWMAN, Peter; BEATLEY, Timothy e BOYER, Heather (2009), *Resilient Cities*: *Responding to Peak Oil and Climate Change*. Washington, DC: Island Press.

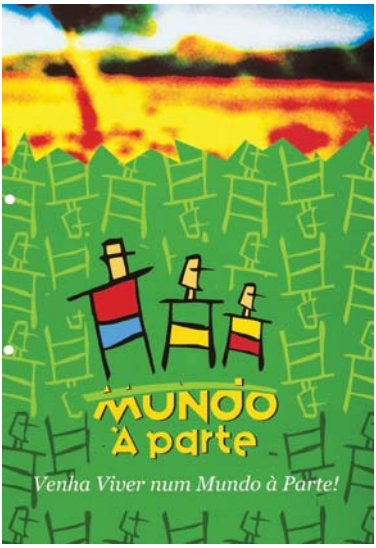
KINGSLEY, Dennis e URRY, John (2009), *After the Car*, Oxford: Polity Press.

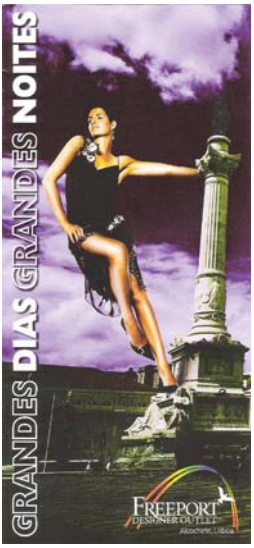
World Streets: The New Mobility Agenda.

Brainstorming the Surprising Future of Equity-based Transport http://worldstreets.wordpress.com

poucas vezes em choque com as sempre renovadas imagéticas políticas de reabilitação e de retorno à cidade.

Apesar do aumento das potencialidades económicas da cidade europeia, em termos globais, pela exponenciação das mais-valias nas partes finais das cadeias de valor acrescentado, as diferenças sociais e espaciais nos seus territórios correm o risco de novamente se acentuarem (este efeito existiu durante a consolidação do paradigma industrial, ou nas eras «Dickens»), independentemente da existência de espaços laborais relativamente comuns. Ao mesmo tempo, face a panoramas que, paradoxalmente, podem trazer novas potencialidades nos âmbitos de novas multiculturalidades decerto ainda muito por revelar. Aqui, a interligação de cultura e identidade (elementos tão genéticos e luminosos como potencialmente diáfanos)





Folhetos Publicitários a Condomínios Fechados e a Hiper-Outlets [distribuídos nas ruas do centro de Lisboa, em 2005]

com as cadeias de valor assume dimensões exponenciadoras de ascensão social e económica – e, justamente, espacial. Richard Florida (2003) e Terry Clark (2004), dois dos mais conhecidos estudiosos das «classes criativas», têm sublinhado que a nova apropriação dos bairros mais qualificados (leia-se, centrais e simbólicos) das cidades por uma classe criativa com elevados conhecimentos e elevadas mobilidades, e ainda (embora nem sempre) elevados rendimentos, substituindo a classe típica e fordista do operariado e da baixa burguesia, assenta numa busca primordial de ambientes de criatividade e sofisticação laboral bem como de entretenimento e diversidade urbana (como refere Clark, *idem*). Ligada por sua vez a uma componente importante de exponenciação de mais-valias imobiliárias, a gentrificação é assim um fenómeno simultaneamente socioespacial e económico (Smith, 1979). As mais recentes transformações decorrentes de operações de reabilitação, de renovação ou de requalificação urbana têm resultado, como tal, numa substituição de classes sociais clássicas por novas e, talvez, ainda pouco definíveis valorações e ocupações[8].

Num cômputo geral, as consequências sociodemográficas nas zonas urbanas consolidadas traduzem-se numa tendência de menor densidade residencial, mas também num potencial aumento da polarização social e etária – uma realidade

8. Inúmeros casos nas cidades europeias nos confirmam tais mutações: Paris, Londres, Barcelona (antes com Grácia, agora com Poble Nou)… e também Lisboa, com a série de operações (de crescente dinâmica) de reabilitação, renovação e requalificação urbana operadas na cidade desde meados da década de 1990.

80 LOCAL
PÚBLICO—DOMINGO, 2 DEZ. 2001

AUTÁRQUICAS 2001 VIVER NA ÁREA METROPOLITANA

A CONDIÇÃO SUBURBANA DE UM QUARTO DOS PORTUGUESES

Ainda se está longe de uma área metropolitana com alguma coesão. É bom objecto de estudos, mas fraco cenário de vida comunitária. Onde uma intervenção externa, que não a deixe entregue à simples mecânica da construção civil, é cada vez mais urgente

LUÍS FILIPE SEBASTIÃO

"Enchi o saco no dia em que passei duas horas no trânsito a caminho de Lisboa." O vice-reitor da Universidade de Lisboa, Manuel Villaverde Cabral, explica desta forma o que o levou a trocar a residência no concelho de Sintra pelo centro de Lisboa. O sociólogo reconhece não ter aguentado a condição suburbana a que estão condenados milhares de pessoas que diariamente são forçadas a gastar várias horas no caminho entre casa e o emprego.

Segundo os resultados preliminares dos Censos 2001, nos 19 municípios que constituem a Área Metropolitana de Lisboa (AML), um território com quase cinco por cento da área do país, reside cerca de 25,8 por cento da população nacional. Vítor Matias Ferreira, docente

MIGUEL MADEIRA

O QUE PROPÕEM OS PARTIDOS

PS

Os socialistas consideram prioritária a conclusão do Plano Regional de Ordenamento do Território da AML, para contrariar o expansionismo das periferias. Apoiando uma nova política de cidades, consubstanciada nos programas Polis e Proqual, defende-se a valorização dos espaços públicos e centros históricos, assim como a concretização dos planos de ordenamento da orla costeira. Uma nova estratégia de mobilidade deve assentar nos transportes públicos — metropolitano e do transporte ferroviário ligeiro. É reafirmada a necessidade de uma autoridade metropolitana para o sistema de transportes.

PPD-PSD

Os sociais-democratas fazem depender a qualidade de vida nas áreas urbanas uma "bandeira" de um seu futuro Governo. Para tanto, defendem a criação do "Ministério das Cidades", o relançamento de um programa de recuperação de habitações degradadas, incentivos a empréstimos destinados à compra de fogos para arrendamento, retirada de unidades industriais nocivas dos centros urbanos e a disponibilização de terrenos do Estado para habitação. Um conjunto de estacionamentos periféricos, o alargamento dos

Página de jornal em vésperas de eleições autárquicas [*Jornal Público*, 2 de Dezembro de 2001]

ligada a dois tipos de mercados: um formal, onde as famílias hipotecam parte significativa dos seus rendimentos; outro informal, onde as franjas mais pobres da sociedade, onde se inclui a maioria dos imigrantes, vão ocupando os locais degradados (de momento) de zonas centrais e antigas. Colocando-se, assim, às cidades europeias o risco de uma evolução relativamente similar à que sucedeu nas cidades americanas desde há diversas décadas, com tendências de aumento dos processos de segmentação espacial das distintas classes socioeconómicas da população.

Por outro lado, nas periferias urbanas, e por fenómenos muito menos pensados do que nas zonas mais consolidadas, foram-se desenvolvendo espaços e funções diferenciais e de largo espectro, por formas extremadamente mais significativas do que nos lugares centrais. Aqui, entramos não poucas vezes em cognições fractais – ou seja, na fractalidade da própria percepção e conhecimento pela sociedade. Fractalidades sustentadas em lugares-comuns que somente se alteram com algumas observações e contactos atentos – focagem rara para os urbanitas que vivem nos lugares centrais, quando muito sucedendo via algum filme premiado em festival alternativo. Se por um lado continuam a construir-se as grandes urbanizações e os mais diversos tipos de condomínios (embora com tipologias continuadamente clássicas) para famílias de todos os tipos de rendimentos, o fomento de bairros inteiros de habitação social, em larga escala e desde os anos 1960, muito estigmatizados e com dificílima capacidade de integração nos tecidos sociais semi-envolventes e semi-sedimentados, não ajudou de todo à heterogeneização social dos espaços

CAIXA 4

A pegada ecológica a estragar o delírio colectivo de acharmos que temos mais do que um planeta

Sofia Guedes Vaz | CENSE/FCT/UNL | membro do CESTRAS (representante da Global Footprint Network)

Os políticos estão sempre perguntar: «O que é que está a acontecer?; Tem importância?; No geral, estamos melhor ou pior?» Para responder a estas questões, desenvolveram-se indicadores, que são utilizados em muitas áreas, nomeadamente no ambiente, de forma a: i) fornecer informação sobre os problemas ambientais, de forma a possibilitar que os políticos possam avaliar a sua importância; ii) apoiar o desenvolvimento de políticas e definição de prioridades; iii) monitorizar os efeitos das respostas políticas; e iv) como um instrumento de sensibilização. Há centenas de indicadores de ambiente, mas há um que tem tido um grande sucesso, especialmente como instrumento de comunicação: a pegada ecológica.

A pegada ecológica é um indicador de sustentabilidade que mede a área biologicamente produtiva necessária à produção dos recursos consumidos pela população e à absorção dos resíduos respectivos. A medição da pegada ecológica implica uma complexa operação de análise de dados económico-estatísticos, mas o seu resultado é fácil de entender: «cada pessoa está a gastar x planetas». O seu carácter intuitivo permite a sua utilização como instrumento de educação e cidadania ambiental e como instrumento de política. Permite perceber se a carga ecológica exigida pela economia humana se situa dentro ou excede a capacidade da biosfera de fornecer recursos e serviços – ou seja, se estamos a ser sustentáveis ou insustentáveis. A biocapacidade mundial – quanto podemos gastar sustentavelmente – é de 2.1 ha globais por habitante. Em Portugal a pegada ecológica do cidadão médio é o dobro, de 4.4 ha globais, ou seja, se toda a população mundial vivesse e consumisse da mesma forma que os portugueses, seriam necessários dois planetas.

Originalmente, a pegada foi concebida para funcionar como indicador de sustentabilidade à escala nacional, mas pode ser utilizada a escalas inferiores, nomeadamente a nível das cidades. Sabendo que as cidades consomem a maior parte dos recursos, é óbvio que o esforço global pela sustentabilidade dependa delas. A pegada ecológica das cidades permite: identificar problemas e sua real gravidade; monitorizar o grau de sustentabilidade da comunidade; perceber a eficácia para políticas passadas e futuras; a integração de políticas dispersas num processo único; e utilizar os resultados na sensibilização da população: «Temos que repensar o nosso estilo de vida, a nossa economia, o nosso uso de recursos».

A pegada ecológica das cidades permite monitorizar a sua sustentabilidade, o que permite quer do ponto de vista prospectivo da definição de políticas, quer do ponto de vista da avaliação posterior dessas políticas, quer ainda do ponto de vista dos cidadãos, um compromisso público, partilhado, em torno de práticas, pessoais e colectivas, conducentes a uma maior sustentabilidade. A nossa actual pegada ecológica está a dizer-nos que andamos num delírio colectivo, de pensarmos que existe mais do que um planeta.

Referências:

Global footprint network http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/

KITZES, J. *et al.* (2009), «A research agenda for improving national Ecological Footprint accounts», in *Ecological Economics*, Vol. 68, p. 1991-2007.

KITZES, J. e WACKERNAGEL, M. (2009), «Answers to common questions in Ecological Footprint accounting», in *Ecological Economics,* Vol. 9. p. 812-817.

KITZES, J. *et al.* (2007), «Current Methods for calculating national ecological footprint accounts», in *Science for environment & sustainable society,* Vol. 4, N.º 1.

metro ou metapolitanos. Uma situação que se acentuou com o desenvolvimento da acentuada crise económica na Europa, particularmente sensível no aumento do desemprego e, neste, do desemprego jovem. Está assim, muito provavelmente, na conjugação entre a separação – ou mesmo estigmatização – de base espacial e a precariedade das oportunidades de emprego e de uma real inserção e ascensão social a génese e a razão dos preocupantes distúrbios recorrentes em espaços suburbanos de diversas cidades europeias, nos anos mais recentes.

Mas há que sublinhar, igualmente, importantes tendências de sentido muito positivo nas cidades, nas décadas mais recentes. Por uma parte, alargou-se – ou, se quisermos, democratizou-se – de forma significativa o acesso a múltiplos direitos nas áreas da saúde, da educação, da mobilidade, por vastas políticas de investimento em infra-estruturas, em equipamentos e em programações sociais da mais variada índole. Não obstante significativos custos de investimento, parte deles devidos em não pequena medida à própria fragmentação metropolitana. Sublinho, porém, que atrás referi «nas décadas mais recentes», e não «nos anos mais recentes». Porque, como temos visto, as profundas políticas de austeridade presentemente em curso em diversos países europeus, e muito designadamente nos países do Sul da Europa exaustos ao fim de uma década com moeda forte e sem políticas económicas e orçamentais consistentes, estão a colocar em causa a própria função social do Estado e uma série de direitos centrais para a qualidade de vida e a coesão social.

Por outra parte, regista-se a contínua inclusão em larga escala da mulher na vida social e económica, uma evolução que finalmente tem permitido o desenvolvimento de novos tipos de direitos de género na cidade, bem como de novos tipos de questionamentos sobre a suposta «cidade masculina» (Borja e Castells, 1997). Ainda, acentua-se de forma inequívoca o fomento da multiculturalidade na cidade, num sentido globalizante e apesar de fortes tendências segregadoras como as políticas da «fortaleza Europa» ou, dentro das cidades, as enormes disparidades nas

rendas urbanas. Apesar de muitas resistências, o inevitável encontro e fomento da fusão de diferentes culturas na sociedade urbana europeia por via de uma continuamente crescente imigração, por sua vez também decorrente da crise demográfica europeia, traz extraordinárias perspectivas culturais e sociais. Mas estas são, seguramente, oportunidades que necessitam de ser cuidadosamente interpretadas e sustentadas em termos políticos e, bem entendido, socioespaciais. Alguns pensadores, como Sartori (2001), têm enfatizado de como um suposto multiculturalismo – que, muitas vezes, acaba por suceder por formas de «afirmação separada» – pode fermentar potenciais conflitos sociais. O certo é que está aqui, seguramente, uma das dimensões mais centrais para o futuro e o sucesso das políticas urbanas contemporâneas.

Há ainda outros processos de teor muito interessante que se têm paulatinamente desenvolvido ao longo da primeira década do novo século. Por um lado, assiste-se a novas e mais ecológicas estratégias e práticas de mobilidade urbana. Estes são, não obstante, processos muito lentos, pois deparam-se com dois dos pilares mais sagrados da cidade modernista: o automóvel ou a mobilidade individual motorizada; e o crude, ou a principal energia fóssil não renovável, ainda consideravelmente barata e extremamente poluente. E igualmente nesta década se assistiu à criação de diferentes actividades económicas nos espaços urbanos, que conjugam um carácter terciário ou quaternário, mas com renovados elementos de produção semi-industrial ou mesmo artesanal e agrícola. Nas cidades, note-se – ou então, em forte ligação com determinados espaços rurais de produção. Esta é um fenómeno relativamente recente nas paisagens económicas europeias e que sucede sobretudo ou quase em exclusivo com o imenso número de jovens instruídos mas sem grandes alternativas de emprego nas organizações mais clássicas, quer públicas quer privadas. É fruto quer da quase impossibilidade de concorrer com os produtos e serviços que incluem dumping social e ambiental dos países emergentes (mesmo que com siglas e activos financeiros e imagéticos ainda ocidentais), quer da enorme capacidade de conjugação de altas qualificações educativas e culturais com uma riqueza patrimonial, linguística e imagética europeia muitíssimo elevada. Embora se mantenham em alta os discursos das «classes criativas» e das «cidades criativas», mormente nas áreas da criação e imagética cultural e seus agentes, a maior parte da criatividade com efectivo sucesso, e com efectivo impacto urbano, tem sucedido na conjugação de factores culturais com factores fortemente – e tradicionalmente – económicos.

Estas variadas mas consistentes linhas de evolução, de características em simultâneo segregadoras mas também ampliadoras de novas oportunidades, dão-se no entanto e não poucas vezes sob contextos que parte significativa das instituições públicas ligadas à cidade, bem como suas correspondentes administrações e políticas urbanas, não conseguem acompanhar. Infelizmente, não têm sido poucos os

poderes políticos instituídos em muitas cidades europeias que, reféns de uma cultura sedimentada por décadas de modernismo e baseada numa estabilidade taylorista e burocrática, mas por outro lado abrindo contínuas brechas nos seus papéis clássicos de regulação em nome de imberbes noções de competitividade, vão concentrando parte vital dos seus esforços em círculos político-económicos mais fechados, em vistosas e caríssimas operações urbanas e numa festivalidade política construtora de imagens simbólicas e de pouco mais (Venturi, 1994; Amendola, 2003). Esquecendo assim as escalas mais temporais e geográficas da vida quotidiana, da heterogeneidade vivencial, dos espaços públicos de proximidade e de relacionamento – no fundo, do que dá real vigor, consistência e alma à cidade.

2.2.4. Cidadanias heteronímicas

Face à multiplicidade e magnitude das transformações com que a cidade de hoje pulsa, não surpreende que se assista a um paralelo movimento de transformação cognitiva e cultural do «ser urbano». No que se poderia ver como uma complexificação simmeliana[9], as trajectórias quotidianas têm-se tornado crescentemente individualizadas e autónomas, não facilmente rotuláveis pela maioria das tipologias sociológicas clássicas – tipo de família, formação, classe social, classe profissional, classe corporativa. Esta autonomia e em simultâneo fractalização do indivíduo urbano tornou-se num dos resultados com significado mais fundo desta nova era ainda em formação. Sustentada na fractalização do espaço e da produção e reprodução social e económica, bem como nos recentes e virais desenvolvimentos tecnológicos e informacionais, esta é uma mutação que recorda

PESSOA
MATRIX

A cidade Pessoa-Matrix é desdobrável e heteronímica

9. Georg Simmel é um famoso sociólogo alemão de inícios do século XX que teve na análise sobre a vida urbana nos tempos modernos um dos seus mais profícuos campos de trabalho, sendo justamente considerado um dos pais da sociologia urbana. Veja-se, muito nomeadamente, os seus trabalhos (edições inglesas) «On individuality and social forms», «Theory, culture and society», ou «The view of life». Veja-se ainda o seu pequeno mas muito famoso texto «As grandes cidades e a vida do espírito».

CAIXA 5

Novas dinâmicas familiares e residenciais

Sandra Marques Pereira | Dinâmia-CET | ISCTE-IUL

Falar de novas dinâmicas familiares e residenciais implica, em primeiro lugar, fazer uma breve incursão pelos processos de modernização social, designadamente os que se reportam à família. De forma resumida, a modernização da família traduz-se em algumas dinâmicas específicas, tais como: a diminuição do carácter vinculativo das instituições, como o casamento por exemplo, o aumento da informalidade, a diversificação do tipo de famílias ou a redução da sua dimensão média. A par da família dominante – casal com filhos – crescem outros tipos, desde os casais sem filhos ou DINK's (Double Income No Kids) às famílias monoparentais, passando pelos indivíduos que vivem sós, os quais, apesar desta sua condição de mono-residentes, podem manter relações de conjugalidade mais ou menos formalizadas – é o caso dos casais que vivem em casas separadas, os chamados LAT's (Living Apart Together). Estas constatações não permitem, isoladamente, retirar grandes conclusões acerca das novas dinâmicas residenciais, a não ser este facto: a um número equivalente de população, relativamente ao passado, corresponde, na actualidade, um maior número de habitações.

Em Portugal, tais processos tiveram o seu arranque mais expressivo nos anos 90, com especial incidência nos meios urbanos, tendo sido reforçados ao longo da primeira década do século XXI. Segundo os dados, ainda provisórios, dos Censos de 2011, 35% da população de Lisboa vive só e no Porto esse valor atinge os 31%, percentagens que distam muito dos 21% para o território nacional. A realidade dos que vivem sós é, contudo, múltipla e complexa. O envelhecimento, por si só, apesar de importante, não explica estes valores. Em todo o caso, convém não subestimar este fenómeno, apostando no reforço das condições do *aging in place*, talvez a forma mais adequada de aliviar as próprias debilidades do envelhecimento. A este, adiciona-se um outro fenómeno, mais recente e talvez mais invisível: o crescimento de indivíduos sós, especialmente homens, jovens adultos ou mesmo adultos, solteiros ou divorciados, partilhando, tendencialmente, elevados níveis de escolaridade e pertencentes às chamadas novas classes médias. A emergente reabilitação de habitações em centros históricos deve-se, em parte, a estes indivíduos e a outros que, inseridos em agregados domésticos com duas ou mais pessoas, partilham com aqueles referenciais culturais algo cosmopolitas, não raras vezes tributários de passagens mais ou menos prolongadas pelo estrangeiro.

Mas a diversidade familiar não é uma idiossincrasia da contemporaneidade. Tão pouco a contemporaneidade se caracteriza por aspectos estritamente modernistas ou sofisticados. Hoje, neste pós-2008, apercebemo-nos de que os caminhos da modernização são bem mais sinuosos e menos lineares do que pensávamos e neste ponto a habitação é um sector especialmente sensível. Refira-se duas das dinâmicas emergentes que deverão ser alvo de uma atenção redobrada: 1. o incumprimento do pagamento do crédito à habitação, um problema com uma hierarquia de factores de risco em que se destaca o desemprego e o divórcio; 2. a degradação de extensas zonas residenciais cuja construção se concentrou num mesmo período, como muitos dos bairros edificados nos anos 50, 60 ou até

mesmo 70, cujas elevadas taxas de envelhecimento e perda populacional daí resultante não são acompanhadas por uma renovação geracional compensatória. Ambas as situações são exponenciais nos territórios mais vulneráveis das periferias.

Referências:

BRAMLEY, Glen; MUNRO, Moira e PAWSON, Hal (2004), *Key Issues in Housing Policies and Markets in 21st-Century Britain*, Hampshire: Palgrave Macmillan.

GRAFMEYER, Yves e DANSEREAU, Francine (1998), *Trajectoires Familiales et Espaces de Vie en Milieu urbain*, Lyon: Presses Universitaires de Lyon.

GUERRA, Isabel (2009), «Families and Housing in Portugal», in Catherine Bonvalet, Valérie Laflamme e Denise Arbonville (eds.), *Family and Housing – Recent Trends in France and Southern Europe*, Oxford: The Bardwell Press, p. 119-150.

PEREIRA, Sandra Marques (2011), «Cenários do quotidiano doméstico: modos de habitar», in José Mattoso (dir.), Ana Nunes de Almeida (coord.), *História da Vida Privada em Portugal Os nossos dias,* Lisboa: Círculo de Leitores, Temas e Debates, p. 16-47.

RODRIGUES, Walter (2010), *Cidade em Transição: Nobilitação Urbana, Estilos de Vida e Reurbanização em Lisboa*, Oeiras: Celta.

a construção do individualismo, em antonímia com a colectivização da sociedade industrial, nos finais do século XIX e inícios de XX, sentida pelos primeiros narradores da (na altura) nova condição urbana (como Baudelaire, Wordsworth, Proust, Benjamin, Pessoa). Mas que tem hoje características profundamente distintas: os comportamentos urbanos e relacionais têm um potencial tão complexo e múltiplo como os próprios territórios (incluindo os territórios sociais) onde se movimentam. Perante uma maior dificuldade de canais de sociabilidade clássicos – precisamente pela fragmentação e autonomização dos espaços e percursos individuais e socioeconómicos –, não surpreende que se exacerbem desejadas materializações instantâneas de desejos e de tendências consumistas de sentido mais efémero. Esta individualização de percursos – e inclusive da afectação dos próprios desejos humanos – levanta questões vitais para o futuro da cidade. Questões sociais, questões culturais, questões de identidade, questões da ordem do cognitivo e da psicologia.

Para além da – ou com a – fractalização da vida social e económica no mundo ocidental, duas ordens de evolução têm contribuído em profunda medida para a alteração das cognições humanas na cidade e nos seus espaços de sociabilidade e interacção: a velocidade das transformações e a difícil inteligibilidade das paisagens; a crise do Estado-providência e a financiarização da vida urbana.

Em primeiro lugar, as transformações registadas na tecnologia, na sociedade e na paisagem da cidade têm tido, nas últimas duas décadas, uma dinâmica fortíssima – algo, na verdade, nunca experienciado pelo ser humano. Tem-se hoje a sensação de que o mundo se pode alterar (radicalmente?) em menos tempo do que uma vida humana, ou mesmo que uma geração – muito especialmente nas cidades, paradigma por excelência da evolução –, deixando-nos num estado de difícil imanência que provoca o aumento das sensações de inquietude, e mesmo de insegurança. A difícil inteligibilidade dos novos territórios e as novas paisagens de carácter mais indefinido reforçam tais sentimentos de intranquilidade. Como vimos anteriormente, a propósito da fragmentação dos territórios urbanos, as definições e os conceitos de urbanidade são hoje bem mais opacos. Uma opacidade aparentemente clarificada – mas afinal somente abrilhantada – pelo desenvolvimento de espaços estética e funcionalmente genéricos (mesmo nas suas dinâmicas quotidianas, como referem por exemplo Koolhas e Mau, 1995), em vastos territórios cuja coexistência, perante fluxos de mobilidade múltipla, provocam na mente humana um caleidoscópio de geografias assimétricas (Amin, 1994). A revolução informacional, por outro lado[10], tem para já mantido elevada tal assimetria de olhares, sendo ainda demasiado cedo, provavelmente, para se discernirem novas leituras – teóricas, mas também socialmente apropriáveis – das novas paisagens.

Tem sido nesta óptica que se revestem de grande sucesso elementos urbanos de mensagem simples mas ampla e «cintilante», como os grandes centros comerciais (*shopping malls*), vertebradores não só funcionais como também mentais – sendo assim, enquanto simulacro de urbanidade e de satisfação consumista em espaços afinal infinitamente copiados e mimetizáveis, dos espaços mais emblemáticos da cidade pós-moderna (Nogué e Albet, 2004). E igualmente por duas outras ordens de razão: em primeiro lugar, pela sua capacidade de geração de mais-valias para os promotores privados ligados às novas formas de produção urbana, e em segundo lugar pelo que transportam de potencial de desenvolvimento de uma «não-cidade» (que nos recorda em certo sentido o texto de Augé, 1998), espaços sem identidade e sem memória, e como tal sem contextos espacialmente identificáveis e identificadores, por negaram a diversidade funcional e humana à pequena escala (Delgado, 2003). Os grandes (ou *mega*) espaços comerciais são, neste âmbito, vector paradigma das reconfigurações da vitalidade urbana, ao incidirem na que será uma das – ou mesmo *a* – dinâmicas mais vitais da cidade: a troca,

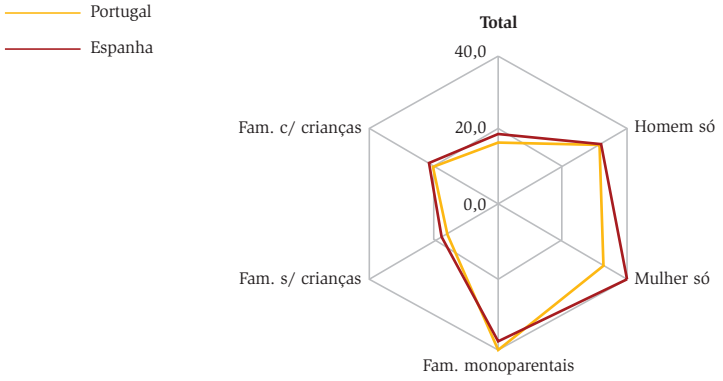
10. Sobre as influências da revolução da mobilidade humana e informacional nos territórios urbanos, existe uma vasta bibliografia, entre a qual se destaca o trabalho de Manuel Castells, especialmente com a sua famosa trilogia (1996-1998). Ainda como referência interessante da nova condição mais cibernética do indivíduo na cidade, o vivo texto de Mitchell (1999) enquadra o quotidiano urbano perante os desenvolvimentos tecnológicos mais recentes – incluindo as percepções e a (des)construção das identidades nos ciberespaços.

feita agora, muitas vezes, em espaços que não são cidade e sob padrões de mobilidade e de satisfação individualizada.

É igualmente nestas ópticas que se tem expandido uma relativa banalização dos espaços de vivência, ou por outro lado a *disneyficação* dos espaços de lazer, ou ainda a *urbanalização* dos espaços de suposta urbanidade (Muñoz, 2004) – numa imagética mais simplista, como que a contrabalançar a dificuldade de cognição espacial e identitária face a paisagens mais dispersas e difusas, e com concomitantes percepções também difusas dos espaços, das redes e dos fluxos urbanos. Na verdade, e tal como já os gregos clássicos haviam escrito há mais de dois mil anos, a intranquilidade – ou o desassossego – da alma humana não se pacificará facilmente com constantes impulsos efémeros. Esta é uma intranquilidade, enfim, que se instalou também em muitos discursos sobre a cidade, por seu lado ferindo-a na sua própria imagem e afirmação. Para já, a consciencialização da fragmentação social e espacial, ampliada pela mediatização da criminalidade e dos problemas urbanos (mesmo quando os dados mostram que estes não aumentam), tem provocado uma agorafobia urbana construída socialmente (Indovina, 2001), sentimento de afastamento dos espaços públicos a que Davis também se referiu aquando da sua reflexão sobre a «ecologia do medo» (1999).

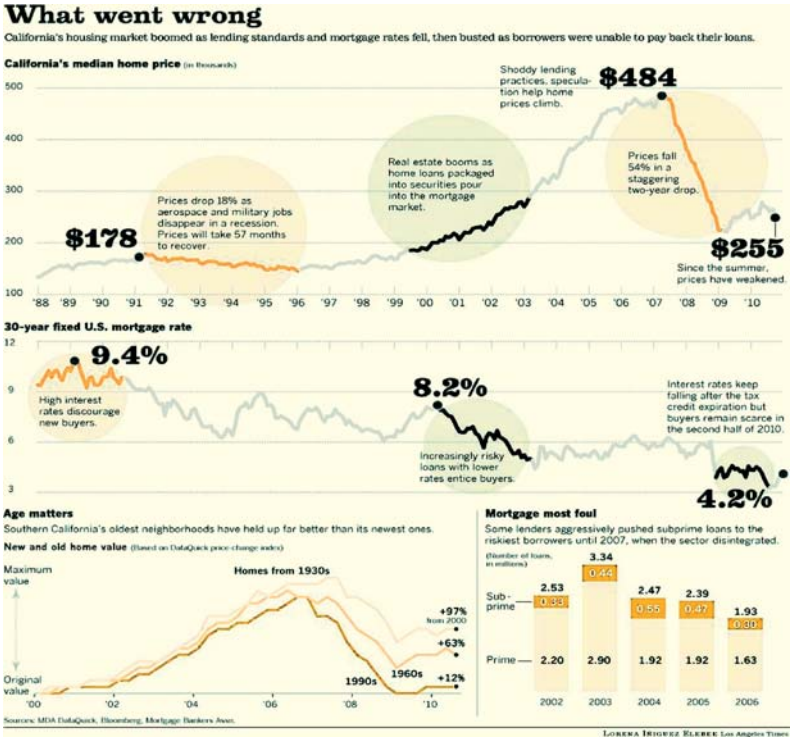
Em segundo lugar, a crise dos sistemas de apoio social e de bem-estar por parte do Estado clássico não só tem acentuado os riscos de exclusão de importantes camadas menos favorecidas do espectro social, como tem igualmente levantado uma percepção de maior insegurança. Uma insegurança decorrente sobretudo de uma maior incerteza face à provisão de diversos direitos legitimamente apreendidos como universais, tais como a educação, a saúde, as pensões de reforma – desenvolvendo-se assim a ideia de Beck (1998) segundo a qual «o risco se tem

Taxa de risco de pobreza, após as transferências sociais (percentagem do total da população respectiva, Dezembro de 2009) [Fonte: Observatório das Desigualdades, 2010]



democratizado», embora ainda de forma imperfeita (tal como a democracia?), bem mais para umas classes do que para outras.

O risco ampliou-se, por sua vez, nas dimensões económicas do cidadão urbano. A persistência de modelos de desenvolvimento económico sustentados numa contínua produção urbana, ou numa urbanização em contínua extensão, e em estruturas (incluindo culturais) de incentivo ao consumo, resultou numa fortíssima financiarização da vida urbana. O que é que isto significa? A aquisição de habitação em regime de hipoteca bancária por largas camadas da população, num vórtice inclusive incentivado por diversas políticas sociais e económicas, originou os dramáticos défices com que a maior parte do mundo ocidental hoje se depara. Défices privados, por via directa em famílias que se endividaram para adquirir habitações e em empresas que se endividaram para as construir, e ainda défices públicos, por via indirecta no Estado, que também se endividou por entre a má gestão das políticas de desenvolvimento económico e os cada vez mais dispersos investimentos nos territórios. Em ambos os sectores, numa grave incapacidade de gerar poupanças bem como de gerar rendimentos e receitas que cobrissem a persistência em modelos crescentemente insustentáveis a nível social e ambiental. A economia, afinal, tem



Análise do Crash Imobiliário na Califórnia, EUA. Evolução dos preços médios por fogo, das taxas de empréstimo e das hipotecas prime e sub-prime [Fonte: *Los Angeles Times*, Lorena Iniguez Elebee, Janeiro de 2010]

razão, e acaba por cobrar, pelo menos em parte, os erros sociais e ambientais. Hoje, a situação deficitária do Ocidente repercute-se de forma dramática e em primeiríssimo lugar nas famílias devedoras que não conseguem pagar as suas hipotecas.

A alteração nas percepções e nas relações espaço-tempo e a maior autonomia do indivíduo invocam a necessidade de uma cidade que saiba estar preparada para as novas formas de relacionamento e de construção económica e social, bem como para um novo tipo de eficácia nas suas respostas (Guerra, 2003). A própria inserção social dos cidadãos na sociedade urbana faz-se hoje em dia por formas bem mais variadas e instáveis do que nas anteriores eras modernistas. Estes novos cenários socioespaciais, e os sérios desafios que se levantam com as fundas dificuldades decorrentes das difíceis percepções e do aumento do risco social e da financiarização da vida urbana, exigem processos de inserção e de qualificação da vida urbana amplamente diferentes. No fundo, seguindo o amplo espectro do *Direito à Cidade* colocado por Lefebvre há mais de 40 anos. Porém, paradoxalmente (e como já acima referimos), estes desafios apresentam-se quando as próprias políticas urbanas se encontram com maiores dificuldades na estruturação de respostas para a qualificação do quotidiano e da cidadania urbana. Não obstante, também aqui novas potencialidades se têm desenhado no eterno confronto dos homens com a sua história. A estas evidentes tendências de aumento dos riscos sociais e económicos tem-se não obstante contraposto um paralelo advento de novos canais de inovação social e política, de diferenciação e de emancipação social e humana – inclusive por via económica e tecnológica –, criando-se assim novas possibilidades de afirmação democrática. Embora haja o risco de as tendências de diferenciação se darem muitas vezes sob bases ainda pouco sólidas e em espaços ainda demasiado virtuais, enquanto as tendências de segregação seguem afectando os espaços reais e também políticos, a verdade é que, embora nebuloso porque muito imberbe, o potencial é enorme. Em sua parte, também porque é vital. Daí, também, o advento de novas esperanças para a cidade de hoje.

2.3. Novas (e velhas) esperanças

Do diagnóstico geral acima proposto perante os principais dilemas da cidade contemporânea, transparece de forma óbvia uma postura de considerável preocupação em torno da sua evolução. Importará, no entanto, colocarmo-nos ainda a nós próprios – os que nela hoje vivemos, e que nela procuramos compreender os passos da contemporaneidade – numa certa atitude de autocrítica, ou de auto-análise. No sofá, poderemos sugerir a perspectiva (muito pouco científica, reconheça-se) de que uma parte talvez significativa desta preocupação – e em muitos, de uma verdadeira escatologia, ou de um arreigado sentido de «fim da história» – poderá

dever-se a uma intranquilidade própria do ser urbano. Uma intranquilidade, ou um desassossego, «urbanamente natural», mas que, como sugerido no ponto anterior e aqui sim com clara evidência científica, surge reforçada quando são evidentes as mais difíceis percepções do real bem como das suas velozes transformações, assim como são evidentes os presentes processos de segregação financeira e socioeconómica de importantes camadas da sociedade. A auto-análise deve também mostrar-nos, sobre e para além do que lemos e diagnosticamos, por mais sério que o panorama se desenhe, o que está verdadeiramente em questão. Surge indubitável que existe, como sempre, uma poderosíssima base de princípios, de valores, de elementos e de razões pelas quais a cidade de hoje e de amanhã, tal como a cidade de ontem, levanta novas (e velhas, portanto renovadas) dimensões de esperança.

Desde logo, e factor que seria em si mesmo mais que suficiente como base para esperança e futuro, por esta manter – e, em não poucas dimensões, reforçar – essenciais princípios e características que sempre lhe deram o epíteto de esteio da condição humana e de paradigma civilizacional. É também na cidade, agora na nova metacidade, que se desenvolvem inteiramente novos processos e ritmos de interacção, de criação, de inovação; novos modelos de relacionamento e de desenvolvimento humano, desenhando-se em muitos dos seus espaços os possíveis novos paradigmas sociais, económicos e territoriais. Espaço relacional por excelência, o fascínio que a cidade exerce poderá estar afinal intacto – ou mesmo renovado, na construção de possíveis futuras formas de inclusão, de habitabilidade, de mobilidade, de labor, de multiculturalidade, de humanidade, de política e de sabedoria. A afirmação do melhor e a diminuição do pior nas cidades, como sabemos, depende profundamente da capacidade de afirmação e de manifestação da cidadania, nela. Mas em primeira análise, depende sobretudo da sua própria essência de local heterogéneo, diverso e mesmo contraditório e conflituoso. Ou, se quisermos, da sua própria natureza humana.

Incidamos nesta perspectiva em algumas contradições decorrentes das presentes formas de produção urbana que nos preocupam mais. A banalização das paisagens físicas e sensoriais comporta um dilema para o próprio sistema de produção urbanística – como hoje ocorre. Se, por um lado, a homogeneidade e a especialização a largas escalas traduzem elevadas economias de escala, e um maior controlo dos processos produtivos e mesmo simbólicos, por outro lado são cada vez mais reclamadas as particularidades de cada território e de cada paisagem, incluindo as suas especificidades e sensorialidades próprias, que, por apetecidas, detêm precisamente mais elevadas componentes de valor. Esta incapacidade (impossibilidade?) de conciliar escalas de produção urbanística de largo espectro, com diferenciação e heterogeneidade, e com uma valoração da proximidade (incluindo dos principais agentes da produção urbana), é, de acordo com Harvey (2001 e 2005), uma tensão (ou uma contradição) irresolúvel no sistema de produ-

ção capitalista urbana. Este é afinal um efeito vital para a condição liberal do próprio capitalismo, e para a sua reprodução nas democracias mitigadas e desorientadas que hoje temos, e perante todos os riscos de desenvolvimento de desigualdades. Uma funda «contradição» reforçada por uma reacção quase inata do ser humano contra a homogeneização, particularmente visível na sua necessidade de identidade territorial. É em importante medida por via desta «contradição» que Harvey sugere os *espaços de esperança* (2000)[11].

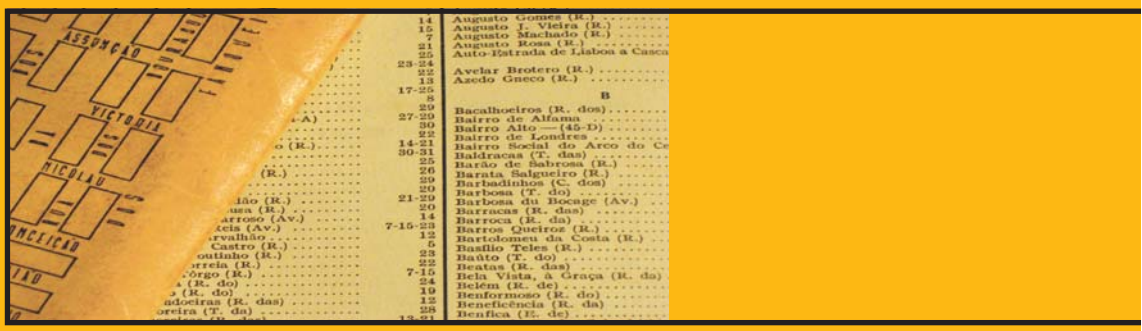
São, evidentemente, de larguíssima ordem os espaços de esperança na cidade. Estes são, aliás, elemento central da sua própria razão e essência. Muitos encontram-se nas novas culturas e práticas de acção e de expressão dos cidadãos, mesmo que uma parte significativa destas culturas e práticas enfrente como resposta atitudes vácuas de entes públicos e instituições políticas em completo *zeitgeist* ou fechamento centrípeto. Muitas outras encontram-se na própria vivência quotidiana da cidade, e nas suas intimidades, em permanente emancipação. Harvey (*idem*) dá uma grande relevância à simbiose entre território, cidade e corpo, como nova forma de afirmação humana. Perante novos paradigmas de base fortemente cultural, será talvez por esta ordem de caminhos que as novas formas de emancipação, de expressão e de garantia dos direitos humanos se poderá efectuar – ou, como alguns propõem, a reinvenção da política, refazendo-lhe princípios e culturas, actores e atitudes, normas e vínculos, colocando-a assim mais ao serviço das novas expressões, sentires e necessidades da sociedade (Nel.lo, 2002; Subirats, 2003).

Alain Touraine referiu ainda, quando escreveu sobre a mudança de paradigma da humanidade: «O final de um mundo não é o fim do mundo» (2005, p. 16). Traz inquietude, decerto, mas traz igualmente novas e estimulantes possibilidades de elevação social e humana. Assim se manifesta o fascinante carácter da cidade (relembrando a sugestão epistemológica de Ferreira, 2004), por natureza território de paradoxos, lugar simultaneamente atraente e maléfico. A sua presente posição de encruzilhada é seguramente uma das mais significativas manifestações da encruzilhada civilizacional em que nos encontramos.

11. Harvey explora outras dimensões – ou espaços – de esperança neste seu interessante texto, de teor eminentemente filosófico. Entre eles, realçamos a eterna capacidade do homem para criar novos espaços de utopia, e desenvolver uma dialéctica profícua em seu torno. Na contradição acima referida, o autor efectua igualmente uma conjugação de grande significado, deste tipo de confrontos com os confrontos do nosso próprio corpo, e com a sua permanente luta entre o hipotético conforto da homogeneização e a sabedoria da diferenciação em ambiente de construção colectiva.

Capítulo 3

A política glocal



«Ainda não vi a face clara da possível confusão
(…)
Hás-de me dizer
Se é cada coisa para seu lado
Ou se isto anda tudo ligado».

Sérgio Godinho

3.1. Desafios para a política urbana

Face à amplitude das recomposições em curso nas mais diversas condições e paisagens urbanas, tornou-se essencial elaborar questionamentos e interpretações do que se passa, numa base crítica – e, como tal, transformadora. Muito nomeadamente, em torno dos sistemas, estruturas e culturas políticas, administrativas e reguladoras das cidades e metápoles. Por nos encontrarmos, em simultâneo com a voragem das mudanças urbanas, perante significativas dinâmicas reestruturadoras também nos campos da política, em torno do papel e postura do Estado, das organizações com acção e impacto colectivo e, *maxime*, dos próprios cidadãos e da cidadania, face aos lugares e territórios habitados (Brenner, 1999; Brenner, Jessop, Jones e Macleod, 2003). E também porque temos hoje um mundo crescentemente urbano, onde uma parte vital das grandes questões se coloca justamente na capacidade de reacção e de transformação das estruturas socioculturais e políticas, no enfrentar das problemáticas e oportunidades. Será crucial que existam nas sociedades urbanas – ou que nelas possam ser desenvolvidos – os ambientes, os recursos, as energias, assentes em estruturas políticas, sociais e culturais correspondentemente reactivas, com capacidade de geração de projecções, projectos e respostas integradas aos desafios de cada área e de cada escala. Com princípios, conteúdos e dinâmicas que importarão serem, por sua vez, veículos da própria mudança e qualificação da cidade e da cidadania.

Encontramos hoje vários cenários de crise e de fractalidade nos mais diversos domínios da cidade. Cenários que trazem consigo fortes doses de perplexidade, de incapacidade de acção, de inquietude, mesmo de revolta – mas que, em simultâneo, e como quase sempre, transportam uma elevada potencialidade criativa e transformadora. Por um lado, as urgências de acção colocam-se em áreas charneira do desenvolvimento e da coesão, tais como as áreas da exclusão social e espacial, da violência e do desespero urbanos, do desenvolvimento de padrões de vivência com o mínimo de direitos, das estruturas de mobilidade e das formas de ocupação e produção espacial mais consentâneas com padrões de sustentabilidade ecológica. Ao mesmo tempo, existem domínios de igual relevância mas de influência transformadora menos perceptível, pelo menos para o cidadão e ainda para muitos técnicos e políticos, como no risco da banalização cultural e vivencial, da adulteração e descaracterização das paisagens, da fractalização dos modos de vida e das próprias mensagens e referências identitárias.

Mas os actuais cenários de crise incluem também, esperadas ou inesperadas, e não somente nas margens dos *mainstreams* culturais e políticos, propostas e alternativas com grandes doses de vitalidade e de esperança. O que importará identificar será a capacidade de geração, por parte das sociedades urbanas, de princípios motivacionais para a sua própria reformulação e para a promoção dos

chamados *re*: renovação, reestruturação, reabilitação, rejuvenescimento, reciclagem (Gaspar, 2001). Colocando-se assim a primeira grande questão: a de saber se as actuais estruturas políticas e institucionais de governação, de regulação, de liderança e de acção nas cidades estão atentas às novas dinâmicas e transformações em curso; se tais estruturas se encontram efectivamente preparadas para as realidades de uma sociedade urbana e informacional com padrões de alta mobilidade e volatilidade, e cujas variáveis de (re)produção e de simbolismo se encontram em reconfiguração ou mesmo, em alguns casos, em desmaterialização sob e para novas formas. Mudanças que trazem consigo incríveis potencialidades de inovação e de abertura, mas ao mesmo tempo inevitáveis desfasamentos, constrangimentos e injustiças.

A resposta a esta primeira grande questão não nos tem trazido grande conforto. Construídos sobretudo ao longo da vigência dos paradigmas modernistas, fordistas e estruturalistas; consolidados pela existência de um Estado-providência que, não obstante os diferentes matizes de cada modelo sociopolítico ou de regulação social, consolidou um papel predominante; e perante as fortíssimas pressões de índole ideológico-financeira com que este hoje se confronta, é manifesto que as principais componentes dos sistemas político-institucionais e das estruturas de regulação social e territorial se encontram hoje postas em causa (Esping-Andersen, 1996). Apesar de se terem multiplicado as reorientações políticas e programáticas nos últimos 20 anos – como no sentido da descentralização administrativa e do aumento das responsabilidades locais ou de uma maior preocupação de conjugação entre políticas de bem-estar, de crescimento e de sustentabilidade – reconhece-se que a força de factores como a lenta mobilidade institucional ou o cruzar de novas clivagens nos jogos dos actores (clivagens que se tornam muitas vezes mais assimétricas, nomeadamente por via da globalização económica) é suficiente para não permitir um desenvolto ambiente de mudança e de pró-actividade por parte das instituições. Mesmo que matizada face aos muito diferentes esforços e dinâmicas de reacção protagonizadas em cada caso – originando diferentes resultados –, é hoje consensual a perspectiva de que o Estado, confrontado com profundas mudanças que o ultrapassam ou que o pretendem deliberadamente ultrapassar, revela estar mal preparado para desafios que, em significativa medida, são agora muito mais difíceis de visualizar, de quantificar, e mesmo de enquadrar em lógicas articuladas de causa-efeito (Beck, 2000). E, nestes âmbitos, a cidade parece ser objecto particularmente evidente de tais clivagens. Como recorda Ferrão (2003), «parece existir uma correlação irónica e teimosamente negativa entre o reforço da importância que atribuímos às cidades e a nossa capacidade colectiva de as captar, entender, transformar» (p. 219).

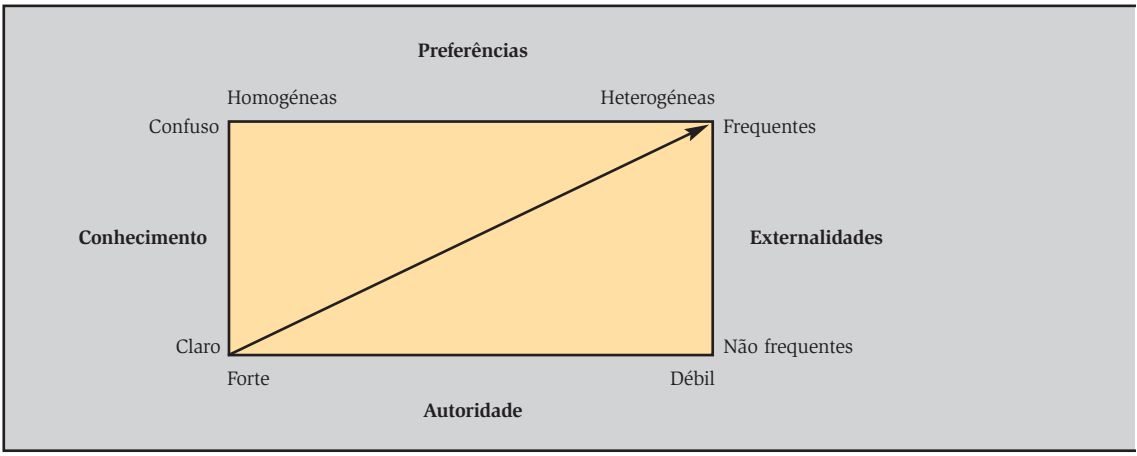
Ao questionar as suas próprias capacidades para gerir novas complexidades – questionamento que Bennett denominou de «crise de representação» (1989) e que

mais tarde invocou como razão primeira para o «caminho único» para onde se dirigiram grande parte dos aparelhos institucionais (1997), o Estado parece ter assumido, em múltiplos domínios, e notavelmente naqueles onde poderia ter um papel mais estratega e dinâmico, um papel tendencialmente demissionário. Sendo esta a razão primeira que o deixou numa real vertigem deficitária. Porém, embora tal diagnóstico de demissão do Estado se possa referenciar face a clássicos padrões e acção pública dos Estados-Nação, é inegável que muitas estruturas políticas de base regional, local e urbana desenvolvem hoje um papel notavelmente pró-activo, não tanto em função de um seu «primeiro papel» de elemento provisionador de bem-estar, mas até mais como propiciador de condições para uma prioridade de decisão e de acção por parte de outros actores da sociedade detentores de recursos essenciais. Não obstante as variadas diferenças de perspectiva, mesmo os pensadores que não dramatizam excessivamente este estado-da-arte reconhecem que nos encontramos sob um estado de grande desconforto, face quer às lacunas de eficiência pública (e colectiva) e à incapacidade de actuação nas mais variadas dimensões, quer perante campos objectivamente políticos tais como a capacidade de liderança e de construção estratégica nas mais variadas escalas (do pequeno projecto local à grande estratégia territorial), colocando assim em causa o próprio, e longamente construído, capital simbólico do Estado sobre a cidade.

3.1.1. Compressões, desfasamentos e reordenamentos

Para melhor situar as grandes problemáticas que se colocam hoje ao governo das cidades europeias, analisemos em primeiro lugar os fundamentos dos desfasamentos sentidos, nos mais recentes anos, pelos sistemas e actores de governo destas. Listando em seguida as perspectivas de inovação e de mudança seguidas quer na busca de resolução de problemas bem concretos, quer na construção de novas estruturas de pensamento e de acção. Uma lógica essencialmente determinística que, exceptuando raros exemplos de antecipação dos constrangimentos por condutas mais pró-activas em determinadas cidades, tem sido no fundo a prática mais corrente na larga maioria das situações.

Num dos debates realizados em Lisboa no ano de 2009, a propósito da construção da Carta Estratégica da cidade, Joan Subirats (antigo director do IGOP, Instituto de Governo e de Políticas Públicas na Universidade Autónoma de Barcelona) expôs num esquema simples aquelas que serão as principais razões para as crescentes dificuldades por parte dos governos (no caso os governos locais, mas não só) em bem interpretar e governar as suas respectivas sociedades e territórios. No esquema, adiante apresentado, alinham-se quatro ordens de tendências de cariz estrutural, decorrentes das mudanças de paradigma nos múltiplos tabuleiros da



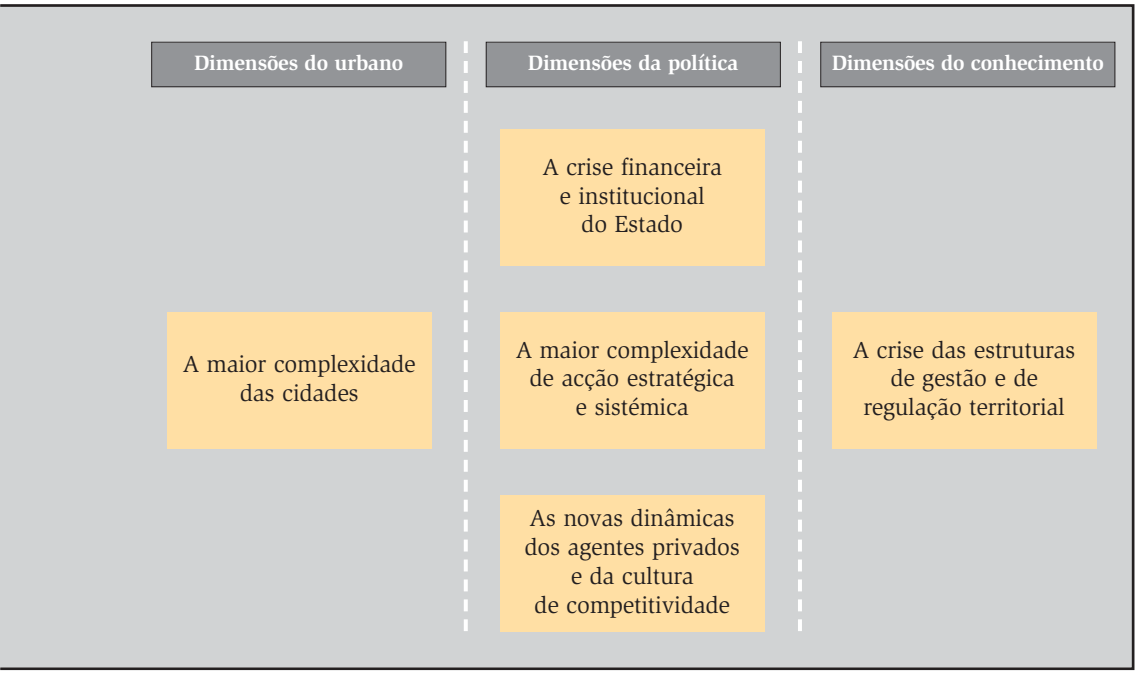
Panorama das dificuldades de governo das cidades [Fonte: Joan Subirats (Universidade Autónoma de Barcelona), esquema apresentado nos debates da Carta Estratégica de Lisboa (2009)]

terceira modernidade. As preferências dos cidadãos, sejam estas preferências da ordem da vida social, da vida privada e familiar, da cultura, do consumo, do pensamento, ideologia e religião, são hoje muito menos homogéneas e resultantes de produções e reproduções fordistas e em massa – como foram nas anteriores modernidades, e muito em particular na segunda modernidade – para serem cada vez mais heterogéneas e de cariz fortemente individual. As externalidades decorrentes das acções de cada agente social, económico ou cultural são cada vez mais amplas, frequentes e, por outro lado, difusas – tornando o próprio exercício da política, ou melhor, das políticas, menos claro e com resultados visíveis e directamente imputáveis. O conhecimento do mundo, perante a intensidade e o ritmo das transformações sociotecnológicas, bem como perante a heterogeneização dos percursos e escolhas e perante a fractalização das externalidades de cada acção e decisão, tornou-se mais confuso; não de todo menor, mas sem dúvida mais disperso e menos claro. E o poder, ou a autoridade, de acção política e governativa, continuadamente sustentado em estruturas clássicas, tem-se tornado como tal cada vez mais frágil.

Estas tendências não surgem, por sua vez, de qualquer ordem de inevitabilidade. Surgem também, e sobretudo, por uma considerável incapacidade, por parte dos poderes políticos e das suas estruturas de reprodução (mormente os aparelhos partidários, mas também muitas das estruturas culturais), em se adaptarem a novos tempos e perspectivas.

Estruturaria em cinco dimensões as presentes compressões e desfasamentos sentidos na coordenação política e na acção governativa das urbes europeias: a maior complexidade da nova cidade; a crise financeira e institucional das estruturas do Estado; os desajustamentos entre a cidade real e as suas dinâmicas, por um

lado, e os sistemas vigentes de gestão e de regulação territorial, por outro, cada vez mais sentidos; a renovada influência dos agentes privados e as pressões no sentido da competitividade; a perda de sentido dinâmico de visão e de estratégia pública – e, afinal, política – sobre a cidade. Como se pode ver no esquema seguinte, três destas dimensões são de razão eminentemente política, o que no meu entender a alicerça, bem como aos seus diversos dilemas actuais, como elemento chave dos desafios que a cidade tem pela frente.



Compressões e desfasamentos sentidos na acção governativa sobre a cidade contemporânea

a) A maior complexidade das cidades. As cidades são hoje caleidoscópios múltiplos e poliédricos – uma realidade já longe da clássica e consideravelmente clara percepção do «urbano», com entendimentos e relações causa-efeito ainda bem reconhecíveis num passado – ou numa memória – não muito distante. Para além do ampliar das dimensões (e dos territórios) subjacentes à urbanidade actual, cada enfoque na cidade de hoje inevitavelmente se desdobra e por sua vez influencia múltiplas outras dimensões. O governo urbano tornou-se, também ele, muito mais complexo (Lorrain, 2000), complexidade que inclui agora não só a atenção a uma vastíssima panóplia de agentes (onde não poucos se confrontam em posições de com-

petitividade por interesses, recursos e capitais de diversos níveis) mas também onde se conjuga uma menor clareza na percepção das problemáticas e da percepção das próprias fronteiras de acção com uma menor capacidade de controlo e de avaliação das decisões políticas e públicas. A perda de entendimento do que está em causa – e, muitas vezes, mesmo do que está a acontecer – por parte dos principais agentes da governação, tem tornado o exercício político por um lado mais simplista e mimetizado, e por outro lado mais opaco e circular, aumentando a discrepância e os desfasamentos entre as instituições, as políticas e os territórios (Le Galès, 1995).

b) **A crise financeira e institucional do Estado.** Com o advento das correntes neo e pseudoliberais, desenvolvidas a partir do Reino Unido e dos Estados Unidos desde o início da década de 1980, defendendo uma ampla destatização e desregulamentação administrativa, o Estado, seu posicionamento, seus princípios e valores, encontram-se em profunda transformação. Até ao ponto de ser posto em causa o seu próprio papel como garante da providência e da estabilidade social. Felizmente, as mutações em curso no Estado não têm advindo somente dos fortes questionamentos e correspondentes cortes defendidos pelas ideologias neoliberais. Muitas das alterações nos princípios, nos recursos e nas estruturas de acção pública têm sido desenvolvidas em busca de administrações mais modernas e justamente mais eficientes e próximas das novas questões. Mas a verdade é que, num cômputo geral, tem sido sobretudo por via da desafectação pública e da desregulamentação que as maiores alterações se têm sucedido. Quando vistas de forma simplista (como tem sucedido em períodos de forte crise político-económica), as buscas de maior eficiência, incluindo financeira, e da cedência de posições clássicas do Estado para outros agentes supostamente mais activos conduzem as mais das vezes a desestruturações sem reconstrução integrada (Wolman, 1990 e Stoker, 1991), acentuando por sua vez muitas das razões das crises socioeconómicas, incluindo a própria obsolescência de muitas instituições, na suposta mudança de um «modelo de providência» para um «modelo de pós-providência» (Bennett, 1993). Pela gravidade de desestruturação de estruturas de providência – mesmo que obviamente necessitassem de novas visões e formas de actuar –, pela evidente e contínua falta de estratégia a longo prazo, pela excessiva crença em teorias económicas neoclássicas verdadeiramente nunca confirmadas, ao fim de três décadas as pressões sobre as sociedades e as economias têm aumentado. As políticas nacionais (e as da União Europeia) colocaram como ponto central das suas agendas (desde o início dos anos 1990) o combate às despesas públicas consideradas excessivas em múltiplas áreas da administração.

Uma administração pública eminentemente keynesiana, cuja despesa aumentara de forma consistente nas décadas passadas, em função das crescentes necessidades colocadas perante os princípios de acção do Estado-providência europeu[1]. A partir do início da última década do século XX, a ansiedade para reduzir os défices públicos, atitude politicamente muito vincada através de instrumentos como o Pacto de Estabilidade e de Crescimento (PEC) da UE, tem resultado em fortíssimas pressões sobre os diferentes níveis de governo – incluindo naturalmente os governos locais e das cidades (Parkinson, 2001). Mas estas pressões têm sido pouco acompanhadas por processos de efectiva reforma das estruturas organizacionais e administrativas públicas, mormente em áreas-chave como as políticas e estruturas de pessoal, antes se arregimentando as diversas frentes de acção. Assim, as margens de manobra da acção pública na cidade têm-se tornado consideravelmente menores, por entre a manifestação de conflitos de responsabilidade entre diferentes agências públicas e níveis de administração, e a cedência de posições e de recursos para outro tipo de interesses. Isto, paradoxalmente, face a claros aumentos nas necessidades de envolvimento público e de liderança política. Todo este panorama acentuou a crise do Estado, duplicando a urgência e a importância da sua reforma: administra-

1. Os diferentes sistemas de administração e de regulação social ocidentais do pós-guerra foram analisados e sistematizados por Esping-Andersen (1990), que sugeriu três modelos de regulação social: primeiro, os modelos de bem-estar social-democratas, mais típicos dos países escandinavos, com a existência de vastos e bem implantados sistemas de justiça redistributiva vertical, com base na providência pública e em processos de concertação e de contratualização com os actores sociais; segundo, os modelos mais dependentes de uma regulação feita essencialmente através dos mecanismos de mercado, típicos dos Estados Unidos da América e do Reino Unido, tomando-se a acção do Estado eminentemente como agente catalítico (na linha das escolas de pensamento liberal, modernamente sustentadas pela escola de Viena e pelo pensamento do economista Friedrich Hayek); terceiro, os modelos de regulação social de base mais conservadora, centrados na segurança social e normalmente ligados a países com a Alemanha, a França ou a Holanda. É de referir que Esping-Andersen não inclui na sua análise modelos de regulação social de base primordialmente informal, onde elementos sociais como a família detêm um papel vital na regulação e no suporte social – modelos mais típicos dos países da Europa meridional. Em países como Portugal, Espanha e Grécia, a consolidação de um Estado-providência de base democrática só sucede verdadeiramente após o final dos respectivos regimes autoritários, na década de 1970 (ao contrário da maioria dos países da Europa ocidental, onde o processo de consolidação das bases e do corpo da administração pública vem pelo menos desde o final da Segunda Grande Guerra). Naturalmente, as diferentes características destes modelos de regulação social encontram-se reflectidas, por sua vez, na própria postura e acção dos diferentes executivos locais. Nesse âmbito, a crise manifestada hoje pela redução do papel do Estado, por um lado, mas também dos laços sociais e suportes sociais e informais de apoio, por outro lado, é particularmente visível nos sistemas conservadores e também nos sistemas do sul da Europa (Sousa Santos, 1994). Será assim neste tipo de sistemas (mais «clássicos» por um lado, mais informais por outro), que as deficiências de apoio, de regulação ou de intervenção, por parte dos governos locais, mais se estarão a fazer sentir (embora por razões bem distintas).

ções verdadeiramente eficazes para o seu papel de defesa e sustentação do bem público e colectivo; e decisões de reforma em sentido mais estratégico, mais sustentável e, obviamente, menos cego do que tem sucedido.

c) **A crise das estruturas de gestão e de regulação territorial.** Uma outra dimensão de crise coloca-se nos universos da ciência e do conhecimento, e muito particularmente na sua materialização para quadros de gestão, regulação e acção sociopolítica. São cada vez mais evidentes os resultados dos fortes desajustamentos entre as dinâmicas e as necessidades da cidade real, por um lado, e os sistemas de gestão e de regulação urbana desenvolvidos ao longo das décadas fordistas e keynesianas, ainda hoje em grande medida em vigor, e mesmo a ser continuamente ensinados nas escolas de urbanismo. As razões deste «gap de conhecimento» são de vária ordem. Por um lado, e face às mutações em curso na cidade real, encontramo-nos ainda – e encontrar-nos-emos por algum tempo mais, no que parece ser uma inevitabilidade histórica em períodos de mutações paradigmáticas – em busca de novas perspectivas integradas, que nos permitam uma mais adequada acção política e colectiva sobre as novas realidades e necessidades urbanas. Não obstante, têm sido crescentes e em cada vez mais diversas direcções – numa fractalidade que talvez seja apenas aparentemente desconexa – as propostas provenientes quer dos universos da ciência e da administração, quer dos universos da dialéctica e da exigência cívica e social. Mas é seguro que existe ainda um longo caminho a percorrer, com inevitáveis escolhos – entre os quais, o corporativismo dos corredores da ciência e da administração não será certamente o menor. Por outro lado, e como antes escrevemos, as estruturas institucionais e organizacionais de governo da cidade, de carácter ainda consideravelmente estático, deparam-se com autênticos dilemas de psicologia organizacional, na evidência das crescentes dificuldades no provimento das necessidades de um quotidiano urbano que solicita uma proximidade e uma flexibilidade de soluções que estas dificilmente vão detendo (Jessop, 1994; Bennett, 1997; Healey, 1997). Manifesto espelho desta rigidez de postura político-administrativa é a ainda muito difícil conexão entre a inovação científica e a administração pública, fazendo com que os mais diversos sistemas de gestão e de regulação urbana (nomeadamente os de regulação urbanística e de usos do solo) continuem a ser baseados, quase exclusivamente, em concepções racionalistas e morfo-funcionais dos territórios (Font, 2001 e 2003; Ferrão, 2004). Estes desajustamentos não só têm descredibilizado as próprias estruturas de orientação e de acção pública, como têm igualmente dado origem a sistemas de acção alternativos, e correspondentes dinâmicas de produção urbana e urbanística, com resultados consideravel-

mente distantes dos esperados na sua própria concepção. A crise do Estado, e da própria capacidade de acção colectiva, é decorrente em importante medida destes *gaps* e correspondentes descréditos.

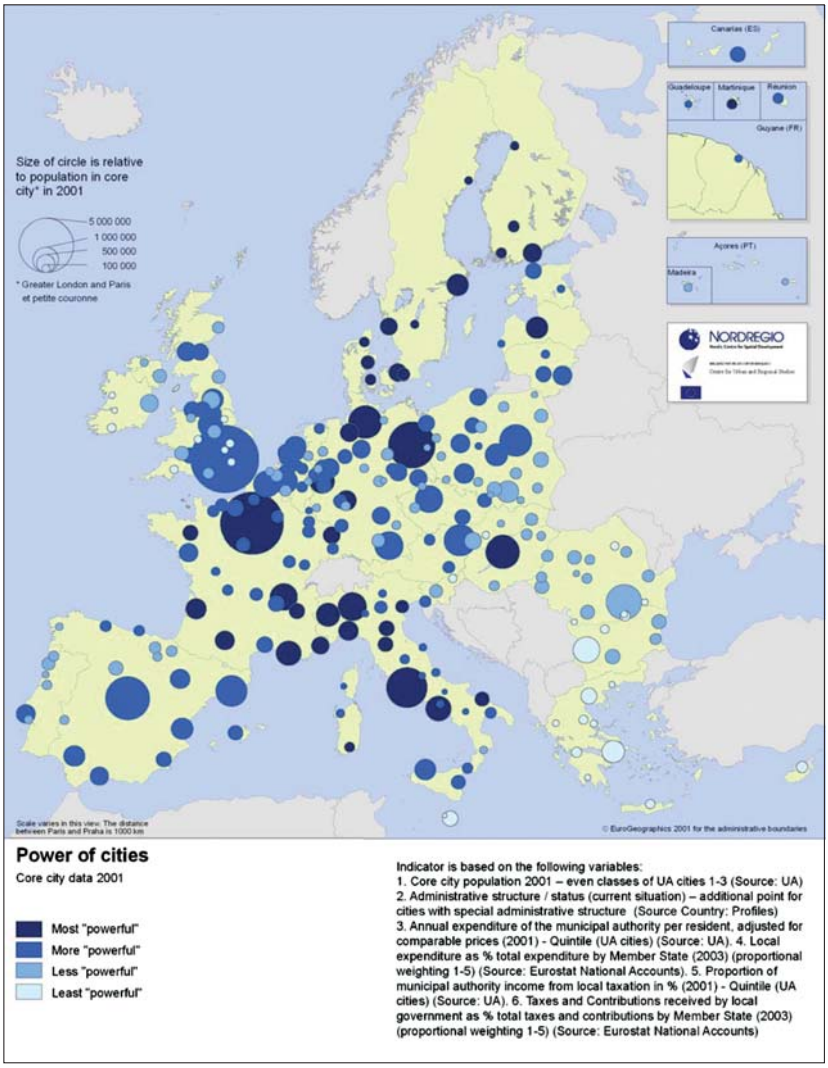
d) As dinâmicas dos agentes privados e a cultura de competitividade. Sucedeu-se também uma grande alteração nos processos de construção de estratégias e de actuação por parte dos agentes económicos e dos mecanismos dos mercados em torno da cidade, da produção e da reprodução urbanas (Castells e Hall, 1994; Castells, 2002). Se por um lado uma parte ainda central dos princípios e estímulos que gerem os processos do sistema capitalista se mantêm similares, decorrentes de estruturas eminentemente liberais, por outro lado os novos paradigmas da globalização financeira e económica, da flexibilização produtiva e da revolução tecnológica e informacional, permitiram uma espiral na intensificação dos agentes mais influentes, resultando no aumento das pressões nas agendas e nos quadros de decisão sociopolítica. Esta é uma influência solicitada pela larga maioria dos aparelhos de Estado, em natural busca de recursos (desde logo, financeiros) e de um maior dinamismo. Entre aqueles que consideram encontrarmo-nos perante um sistema de capitalismo tardio, ou mesmo completamente desregulado e desestruturado, a das agendas políticas nas chamadas políticas de competitividade de cariz neoliberal tem sido uma evidência, relegando para segundo plano as políticas sociais e as políticas sobre o território[2], como pilares do próprio desenvolvimento económico e financeiro. E nas cidades os governos urbanos têm, segundo Lorrain (2000), uma «dupla debilidade»: são públicos e

2. Para uma boa análise conceptual do conceito de *competitividade* em contextos urbanos, veja-se o primeiro capítulo do estudo sobre o desenvolvimento económico e competitividade urbana de Lisboa (CML, 2004), justamente intitulado «A articulação entre competitividade, coesão e desenvolvimento sustentável». Aqui defende-se uma plena integração do conceito e das dinâmicas de competitividade (como noção essencialmente relativa e comparativa, e referenciada a um «processo» ou a uma «performance» e não a um «estado») com as noções de desenvolvimento sustentável e de coesão social na cidade. Como é referido, «a coesão económica e social, enquanto processo de esbatimento das desigualdades territoriais, encontra-se intrinsecamente relacionada com os factores determinantes da competitividade territorial» (p. 28). Ao mesmo tempo, «não vale a pena pretender conceber o futuro de uma cidade, no que diz respeito ao seu potencial de desenvolvimento económico e competitividade, sem ter em conta o aparato conceptual fundador e norteador da sustentabilidade e, em consequência, que o grau de competitividade de uma cidade estará directamente correlacionado, não exclusivamente mas em grande medida, com a sua capacidade para promover o desenvolvimento sustentável, num clima de boa governância e de coesão económica e social» (p. 26). Visões muito parciais da competitividade urbana – normalmente quando os entendimentos são quase exclusivamente económico-financeiros e, sobretudo, direccionados para a valorização de grandes agentes da oferta nos mercados de produção urbana – aplicadas hoje em dia de forma demasiado comum nas políticas urbanas tendem a fazer perigar seriamente um desenvolvimento urbano desejavelmente mais integrado – e, portanto, competitivo.

são locais. As dúvidas que se levantam colocam-se no perigoso evanescimento da capacidade de acção estratégica, social e ambiental – no fundo, colectiva e sustentável – por parte dos governos urbanos, e da sua responsabilidade na construção de rumos e de processos de planeamento colectivo, bem como numa condução política de justiça social e de equidade de direitos na cidade.

e) **A maior complexidade de acção estratégica e sistémica.** Crozier, Huntington e Watanuki (1975) postulavam, há já quase 40 anos, a chegada de uma crise de governabilidade das chamadas democracias trilaterais, crise manifesta sobretudo por aquilo a que chamaram «sobrecarga das exigências democráticas», por *inputs* quotidianos (alguns deles, paradoxalmente, via o aumento dos canais e exigências de democraticidade e de avaliação social) que transformavam paulatinamente o exercício da política numa constante pressão por reciprocidades em sede de grupos específicos (como as reciprocidades internas aos partidos políticos) e numa crescente atitude de navegação à vista, com grande enfoque na troca de interesses, na imagem e nos media. Desligando-se excessivamente os conteúdos e suportes de ordem mais estruturante: as estratégias públicas integradas, a boa gestão e administração (incluindo administração orçamental e financeira), a sustentabilidade (social, económica, ecológica) e o próprio aprofundamento democrático. E como tal, aumentando as dificuldades culturais para a construção de sistemas de acção colectivos e de desenvolvimento de correspondentes estruturas estratégicas. A governança, mesmo a local, tende, assim, a conter menos de estratégia integrada e verdadeiramente pública; mesmo se temos assistido a uma ênfase na colocação do actor no centro da observação e da estruturação das acções sociais e políticas, e por conseguinte a uma concomitante relevância na estruturação de modelos de gestão das interacções entre os actores urbanos num dado sistema (Crozier e Friedberg, 1977; Friedberg, 1994; entre outros). Estes modelos, perspectivando diversas possibilidades nas estruturas e nos subsistemas de acção, não deixam no entanto de reconhecer um papel essencial de coordenação política por parte dos agentes eleitos e das respectivas instituições públicas. Porém, as transformações das pautas de acção dos agentes públicos decorrem ao mesmo tempo que se instalou a sua própria crise de capacidade de acção, de gestão de recursos e mesmo de representação simbólica. A crescente capacidade de influência por parte de outros actores nos destinos políticos da cidade, actores crescentemente desterritorializados, incluindo na estruturação e condicionamento da própria governança, pode, por fragilidades de raiz, tornar-se exactamente o oposto do que se desejaria, i.e. exclusivas em lugar de inclusivas. Continuando, na maioria das vezes,

O poder das cidades europeias (2001)



Mapeamento segundo um indicador composto baseado em: i) percentagem de população no centro da metrópole; ii) Estrutura subsidiária de Governo Urbano/metropolitano; iii) Despesa pública de responsabilidade local/regional por residente; iv) Percentagem de despesa pública local face ao total de despesa pública nacional; v) Autonomia fiscal das autoridades locais e regionais; vi) Fiscalidade local e regional face ao total da fiscalidade nacional [Fonte: State of European Union Cities Report, 2007, Comissão Europeia, DG Regio]

apenas a surgirem soluções de contingência e compromissos parciais. Para Lorrain (2000), neste caminho desorientado perde-se perspectiva, e «a noção de um actor com um projecto colectivo, numa posição de afectar o sistema, retrocede» (p. 154).

Não constitui surpresa, assim, verificar que muitos dos sentimentos dúbios que se têm ampliado em torno das cidades e da vida urbana se tenham também estendido às próprias estruturas e instituições de governo e administração local. E mesmo, por um efeito de simbiose, de proximidade com «a coisa pública», à própria capacidade colectiva e à expressão cívica, na exigência de novos vínculos de qualidade de vida urbana. Como Lopes (2004) recorda, «a "crise da política", a desvitalização dos espaços públicos contemporâneos e a desafectação cidadã fazem já parte da vulgata do debate sobre as possibilidades da acção transformadora da actualidade» (p. 303). Perante as dinâmicas de fractalização e de recomposição urbana, registam-se processos paralelos de fractalização e de intermitência da acção política e cívica, sendo difícil encontrar linhas claramente estruturantes e pensadas de recomposição dos enquadramentos de acção pública[3]. Mesmo no actual quadro onde, nas mais variadas cidades e escalas, se multiplicam acções políticas e administrativas de cariz transformador. Enfim, um panorama de claro pendor de mudança, de claro pendor de reestruturação social e política, em quadros de cognição que contribuem para a sensação de inquietude.

Mas, e em simultâneo, seguindo as velhas lógicas da destruição criativa, ou da qualidade criativa diferencial em momentos de crise, é inquestionável que se encontram processos de criação, de experimentação e, em não poucos locais, já mesmo de consolidação de múltiplas novas formas de pensar, de interagir, de construir e de governar, tanto no sentido da expressão político-social e cívica como no de consolidação político-institucional (aqui numa dinâmica inevitavelmente mais pesada e difícil), processos onde a cidade e a sua condição é terreno particularmente fértil. Por lógicas e processos intercruzados, muitas vezes incoerentes, mesmo antagónicos entre si e o *status-quo*.

3.1.2. A cidadania urbana

E a «cidadania»? O que sucede com a quintessência da cidade, por entre as mutações da modernidade, dos contínuos mitos urbanos da fraca responsabilidade social e colectiva ou da «não-participação», e das mais que visíveis manifestações

3. Nos campos científicos têm surgido algumas reflexões em torno da ingovernabilidade dos territórios metropolitanos (como recordam Jouve e Lefebvre, 2002). Uma ingovernabilidade cujas críticas mais pertinentes, e apesar da dificuldade de inteligibilidade e de interligação cognitiva perante os novos tipos de territórios (de morfologias e de dinâmicas caleidoscópicas, ligar-se-ão mais às estruturas, formas e processos de actuação política sobre estes (do que propriamente às suas novas condições). Críticas que, por sua vez, incidem nos constrangimentos colocados (e, em reverso desejadamente criativo, nas potencialidades) no jogo dos actores perante os sistemas de governo urbano, face ao acompanhamento e/ou desfasamento com os novos ritmos e as novas formas de energia da cidade.

de novas expressões culturais? Baralhada pela fragmentação geográfica, paisagística e socioespacial, por trajectos de vida mais diversos e dispersos, confundida pela intermitência da acção pública, da informação mediática e do próprio conhecimento, sentindo-se pequena perante possíveis formas de acompanhamento e crítica face a dinâmicas e forças de alcance perceptivelmente poderoso, a consciência da cidadania, na cidade ocidental, parece mostrar no entanto deter, de forma paradoxal, novas dinâmicas de autoquestionamento, de manifestação e de afirmação. Encontram-se em desenvolvimento novas formas de expressão e de intervenção urbana, por parte quer de cidadãos anónimos, quer de movimentos sociais mais ou menos articulados, reconfigurando-se também aqui grande parte das lógicas de formação e de estruturação do *capital social* nas cidades[4], por formas consideravelmente distintas das que foram estruturadas e percebidas num passado não muito distante.

Os efeitos da relativa desestruturação do Estado-nação ao longo de três décadas ocasionou, a par do reforço das estruturas mais transglobais – como a União Europeia –, uma realocação de importantes elementos culturais e identitários de acção e de poder governativo, nas escalas regional e local. Em simultâneo, e perante a crise de capacidade de acção por parte dos sistemas de governo, partes importantes da sociedade civil têm procurado novas vias de contestação, de reivindicação, de responsabilização (Mayer, 2000 e 2001). Existe assim, nestes contextos, uma ampla recomposição dos quadros das expressões cívicas e mesmo dos sistemas democráticos existentes. Em paralelo com a individualização dos percursos pessoais e profissionais, com o aumento da formação e da escolaridade, e com o desenvolvimento exponencial do novo mundo das redes comunicacionais e informacionais e de novas formas de linguagem, de comunicação e de partilha (Castells, 1996-1998), fermentam na cidade novas exigências e conteúdos de expressão, por processos de conhecimento e de mobilização igualmente inovadores, e muitos destes com impacto social e territorial consideravelmente vasto e mais amplo do que os próprios territórios urbanos onde se iniciam (Subirats, 2003).

Em paralelo com as iniciativas de mobilização e resistência social mais clássicas (normalmente ligadas a enquadramentos sindicais e associativos, que incluem em grande medida reivindicações e defesa de direitos enquadrados nas ópticas do Estado social), têm-se multiplicado as situações de envolvimento comunitário mais directo, nas áreas da solidariedade, da acção social, do ambiente e dos direitos dos consumidores. Mas tem-se igualmente expandido outro tipo de iniciativas que não se regem necessariamente por enquadramentos formais – mesmo falando de ONGs – e que envolvem processos muito variados (Gittell e Vidal, 1998) que

4. Seguindo o conceito desenvolvido por Coleman (1990) e Putnam (1993), mais bem analisado no capítulo 5.

podem hoje inclusive extravasar as escalas locais, criando mesmo actores de âmbito global por processos de identificação cultural desenvolvidos nas redes informacionais (Gomà, 2003).

Pela exigência cultural, as novas manifestações cívicas mostram ser provenientes sobretudo das classes mais jovens, consideravelmente instruídas e info-incluídas das sociedades ocidentais, uma espécie de «classe reivindicativa». Assumindo-se uma importante correlação entre bem-estar e qualidade de vida, participação e envolvimento na comunidade. Como referia o relatório do European Social Survey de 2006, «a participação cívica e política está fortemente associada com todas as dimensões do bem-estar: os indivíduos com maiores índices de confiança interpessoal, interesse político, envolvimento comunitário e participação em actividades políticas e mais satisfeitos com a qualidade da democracia são também os que expressam maior bem-estar social, subjectivo e psicológico».

Porém, há algo mais nesta correlação aparentemente evidente entre camadas sociais instruídas e novas formas de exigência e de manifestação cívica. Algo de contestação ao próprio sistema sociopolítico vigente, e a que os recentes cenários de séria crise económica não são alheios, mais especificamente em relação com a crise de oportunidades de emprego para os jovens, bem como de crise ambiental e de pressão sobre os territórios (incluindo as cidades), quando vistos sob perspectivas mais ecológicas. As transformações globais também afectam e transformam as manifestações de expressão cívica, que já não se baseiam tanto – e que já não confiam tanto – em formatos de reivindicação e de participação democrática em quadros de sindicatos, de partidos políticos, de associações corporativas, quadros estes característicos dos paradigmas sociais e económicos anteriores (Font, 2003). A expressão política da cidadania tornou-se muito mais informal. E também muito mais solitária. Como realçou Robert Putnam (2000), muitas das lógicas de envolvimento são hoje assumidas por via de expressões individualizadas e sob formas consideravelmente isoladas. Nestas lógicas reinam as dimensões telecomunicacionais, pelo aumento das mensagens nos ambientes privados e de trabalho variável, num exercício de uma cidadania mais cibernética e em espiral de *sites* e dos blogues, *facebook*, na grande rede global de informação e de comunicação. Um *universo de expressão* ainda em franco desenvolvimento e, face à sua relevância, ainda muito pouco analisado. Apesar do seu cariz disperso e privado, estas novas formas de expressão cívica, mesmo quando assumem um papel meramente informativo, parecem deter um *capital social* de desenvolvimento e de influência suficiente para se terem tornado veículos verdadeiramente relevantes nos sistemas de governação.

Este panorama, disperso mas seguramente estimulante, coloca profundos desafios para a construção de processos mais democráticos e participativos nas nossas sociedades. E com um ponto prévio: quando a sociedade vê as autori-

CAIXA 6

O estatuto da cidade no Brasil

Marianna Olinger | Observatório das Metrópoles | IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro

A aprovação do Lei conhecida como Estatuto da Cidade em 2001 marcou nova etapa na política urbana brasileira. O Estatuto reflete quase duas décadas de discussões sobre a questão urbana brasileira, na qual o Estado passava por um período de redemocratização, após 20 anos de ditadura militar. A Constituição de 1988 trouxe a figura da função social da propriedade (BRASIL, 1988), fundamento do Estatuto promulgado 13 anos mais tarde. O debate que antecedeu a promulgação do Estatuto foi de particular importância para seu desenvolvimento e aprovação, marcado por uma articulação que envolveu movimentos populares, ONGs, Universidades, entidades de representação profissional e outros militantes (Ribeiro).

Com a promulgação do Estatuto as Prefeituras passaram a contar com um conjunto de instrumentos legais, urbanísticos e fiscal-financeiros necessários a adoção de políticas regulatórias do uso do solo urbano, que permitem que a cidade possa ser pensada à luz da justiça social, deixando de ser expressão e instrumento da manutenção e ampliação da injustiça distributiva característica da sociedade brasileira. O Estatuto criou uma série de meios para que o administrador pudesse buscar o desenvolvimento urbano, sendo o principal o plano diretor, considerado *o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana* (Brasil, 2001), com o combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos entre seus principais objetivos.

A lei estimula as prefeituras a adotar a sustentabilidade ambiental como diretriz para o planejamento urbano e, ainda, prevê normas como a obrigatoriedade de estudos de impacto urbanístico para grandes obras, listando também entre os instrumentos do planejamento municipal a gestão orçamentária participativa. Além disso, define-se uma nova regulamentação para o uso do solo urbano através, por exemplo, do IPTU progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir, a criação de zonas de interesse social e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a aumentar a oferta de lotes, e a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano. Os benefícios possibilitados pela implementação do Estatuto da Cidade incluem a ampliação da qualidade ambiental aos grandes centros urbanos, o estímulo à instalação da população de baixa renda em áreas dotadas de infra-estrutura e a prevenção da ocupação de áreas ambientalmente frágeis.

Se por um lado o Estatuto abriu perspectivas inéditas para a renovação das práticas de planejamento do território brasileiro, o acesso à terra urbanizada continua sendo a principal barreira para a transformação urbana das cidades brasileiras. O maior desafio do Estatuto ainda é que, na prática, o Plano Diretor acaba dependendo de uma série de regulamentações para poder efetivar-se (Santos Junior e Montandon, 2011), e essas estão condicionadas às disputas que se dão no campo político, onde forças políticas representantes dos interesses patrimoniais constituídos em torno da dinâmica de organização da cidade desigual acabam muitas vezes limitando a criação de condições concretas para aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto.

Referências:

BRASIL (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de Outubro de 1988.

BRASIL (2001), *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.* Brasília: Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (2012), *Direito à Cidade e a Segregação Residencial: desafios do Estatuto da Cidade*. Observatório das Metrópoles: acessado em 01 de janeiro de 2012 em http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?searchword = estatuto + da + cidade&ordering = &searchphrase = all&Itemid = 114&option = com_search&lang = pt

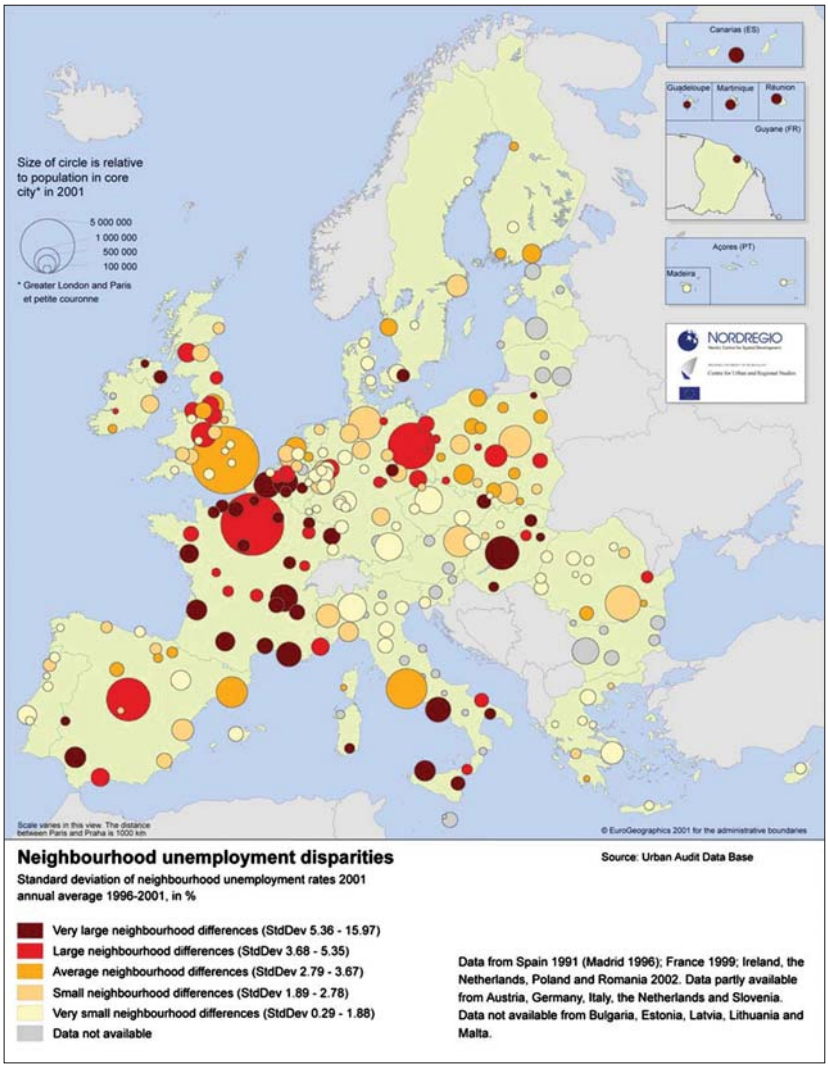
SANTOS JUNIOR, Orlando A. dos e MONTANDON, Daniel T. (orgs.) (2011), *Planos diretores municipais pós Estatuto das Cidades. Balanço crítico e perspectivas*, Rio de Janeiro: Letra Capital.

dades com considerável desconfiança, ou mesmo como opositores do interesse colectivo, as propostas de governança e de trabalho conjunto podem tornar-se muito mais difíceis de construir. Parece pois evidente que as instituições necessitam de construir e enviar mensagens claras, de abertura e de vontade de co-participação política, com a sociedade civil, e de forma mais permanente.

A prudência, no entanto, avisa que será talvez ainda demasiado cedo para uma análise crítica clara, na avaliação dos impactos e das consequências – e mesmo dos próprios processos de formação de nova cultura cívica – na construção de mensagens sociais de índole colectiva e nas estruturas de influência cultural e política de expressões fragmentadas e intermitentes. O livre exercício da expressão cívica por parte dos indivíduos, decerto um dos pilares centrais dos quadros da democracia e do absoluto direito à expressão, pode não conduzir inevitavelmente a uma maior qualificação e integração da cidade. Por outro lado, será essencial a integração das novas culturas e dinâmicas de expressão cívica perante uma realidade em grande mutação. Embora nestas dimensões também se assista ao surgir de um completo mundo novo, a atenção estará, mais uma vez e de forma particularmente significativa, do lado dos processos de formação de movimentos comunitários e culturais na cidade, bem como do lado daqueles cuja responsabilidade política e cultural deve incluir a reestruturação política, a facilitação, a inclusão e a co-responsabilização (assim se fortalecendo em ética pública e em avaliação social) por inovados canais de democracia e de acção política.

É perante estes elementos de base que se estruturam, nos pontos seguintes, as principais áreas de transformação em curso nas políticas urbanas. Começando por

Diferencial de taxa de desemprego entre bairros de uma mesma cidade (2001)



[Fonte: State of European Union Cities Report, 2007, Comissão Europeia, DG Regio]

se sistematizar as diferentes linhas de acção seguidas nas últimas duas décadas pelos principais actores públicos da cidade, procurar-se-á em seguida estruturar um quadro analítico, de teor crítico, em torno dos regimes urbanos desenvolvidos por entre as novas relações de força e de influência.

3.2. A recomposição da acção pública na cidade

Em resposta às dificuldades e oportunidades surgidas nas várias vertentes de acção pública na cidade, múltiplas propostas de reacção e transformação têm sido desenvolvidas nos últimos 20 anos nos quadros da visão, do planeamento, da administração e da gestão urbana, nas mais variadas cidades.

Se, em determinadas cidades, as dinâmicas de mudança chegaram a ser transformadoras, noutras, por outro lado, a mudança e a inovação mostram ser consideravelmente difíceis. Uma diferenciação de trajectórias que revela que tais processos são, não poucas vezes, muito dependentes de uma capacidade cultural para a mudança, intrínseca ou preexistente, nos próprios actores e sistemas de inter-relacionamento presentes em cada contexto sociocultural específico. Deste tipo de confrontos de ordem sociocultural provirão as vias para a construção e gestão de alternativas, bem como o seu hipotético florescimento. Concretamente, o confronto entre as dinâmicas quotidianas da cidade e seus impulsos de transformação e as clássicas estruturas políticas, institucionais, corporativas e relacionais – por sua vez em crise de capacidade de reacção formal – tem originado não só um cada vez mais amplo reconhecimento da necessidade de construção de alternativas de acção, como ainda a gradual mutação das próprias pautas de relacionamento e dos diversos subsistemas em que estas, afinal, são desenvolvidas.

Num número crescente de situações, e nas mais variadas áreas de acção, têm-se desenvolvido e implantado iniciativas extraordinariamente estimulantes. Da constituição de novas formas de parceria e de trabalho conjunto entre agentes urbanos a novos tipos de vínculos de adesão e de responsabilidade via projectos, questões e espaços bem concretos, ao desenvolvimento de novas formas de decisão política, abrindo novos caminhos de aprofundamento democrático. São crescentes as vozes a propor muitas destas evoluções de escala bem local, como experimentações de estruturações sociopolíticas de escala e relevância mais ampla – como sucede por exemplo com as experiências nos processos de democracia participativa e de democracia deliberativa (Dryzek, 2002). Para além de revelar um excepcional posicionamento por parte das experimentações de base local, tal efeito de demonstração traduz, mais uma vez, o carácter de esteio civilizacional e de ambiente inovador por excelência que a cidade possui.

No entanto, são várias as vozes que reconhecem ser ainda cedo para se conseguir desenhar estruturas conceptuais e cognitivas suficientemente claras perante as transformações em curso. Uma constatação que não pode no entanto retirar qualquer força à importância das experiências urbanas em curso. Antes pelo contrário. O próprio reconhecimento da mudança nos principais paradigmas de representação e de reprodução social e cultural, primeira condição para a aber-

tura à inovação estrutural, não é ainda, de todo, suficientemente claro em muitas cidades e em muitos universos relacionais e administrativos de escala local ou metropolitana. A capacidade desse reconhecimento depende de muitos factores, mas dependerá sobremaneira das dinâmicas motivacionais para a mudança por parte dos meios culturais e políticos de cada cidade. Nestes contextos, os cenários de reacção têm tido velocidades e, sobretudo, direcções muito distintas. Porque a mudança é inevitável, pode é ser mais ou menos planeada, e mais ou menos democraticamente dirigida. As diferenciações entre as mudanças em curso nas cidades, diferenciações por vezes manifestas mesmo em contextos nacionais e sociopolíticos similares, originam valorações redistributivas muito diversas, e também desfasamentos perceptivos nas expectativas de evolução e de boa governação nos sistemas institucionais e políticos de cada cidade.

3.2.1. A afirmação do glocal

A leitura da bibliografia de referência dos anos 1990, nomeadamente a anglo-saxónica e francófona, quer a de âmbito académico quer a de natureza mais institucional (nomeadamente, a proveniente das estratégias e políticas da União Europeia), mostra-nos que, pelo menos durante algum tempo, a interpretação das mudanças em curso – nas cidades, nas sociedades urbanas e nas políticas urbanas – parecia traduzir uma considerável coerência. Tal era a força da descoberta, para a política e a geoestratégia, do território, das regiões, das cidades e seus sistemas. Essa coerência analítica sucedia mesmo perante a crescente reconfiguração das administrações e dos modelos de acção política (face à crise dos sistemas keynesiano e fordista e à paulatina confirmação dos modelos neoliberais de política económica), e perante as culturas e os posicionamentos desconstrutivos de índole pós-modernista. Uma coerência que, por sua vez, prospectivava uma série de novas orientações para o reestruturar dos sistemas de acção e de regulação nas políticas, lideranças e estruturas de administração pública nas cidades e nas regiões metropolitanas europeias[5].

5. Parte da literatura científica que incidia a análise nas transformações das políticas públicas nos governos urbanos europeus (desde meados dos anos 1980) revela, efectivamente – pelo menos nas suas primeiras abordagens ao estado-da-arte –, uma relativa estruturação lógica dos caminhos propostos. Veja-se, entre outros, Stoker (1991), Bennett (1993), Le Galès (1995), Harding (1996). Em simultâneo, do outro lado do Atlântico desenvolviam-se também diversas abordagens em torno de novas perspectivas de acção política nas cidades – nesta linha, é de destacar o projecto «Fiscal Austerity and Urban Innovation», coordenado por Terry Clark, que deu origem à chamada *New Political Culture* (Clark e Hoffman-Martinot, 1998), e cujas análises se estendem presentemente numa rede de mais de 40 países e em mais de um milhar de cidades (ver em www.faui.uchicago.edu).

Quais eram essas novas orientações? Começando a tornar-se mais evidentes as dinâmicas e os impactos da globalização económica e cultural, e ao contrário do temido evanescimento do local nas novas geografias de influência global, a afirmação do *local no global*, ou do *glocal* (termo entretanto tornado famoso e corrente), na interpenetração entre as diferentes escalas de acção e de influência, tornou-se num dos mais importantes oximoros da contemporaneidade (Amin e Thrift, 1994; Peck e Tickell, 1994). Uma reafirmação do local, portanto, após séculos de centralização política. Reafirmação local, de resto, já consideravelmente praticada e paulatinamente estruturada em diversos países do Norte da Europa, no pós-guerra. E a que, recentemente (nos anos 1980), a própria França tinha aderido, com um vigoroso processo de descentralização e de regionalização, tornando-se esta o elemento definitivo para tal viragem. A par de um crescente reconhecimento da dificuldade de actuação por parte de governos nacionais em relação a problemáticas cujas escalas de coordenação e de decisão solicitavam claramente uma consentaneidade com escalas de responsabilidade política mais próxima (Bennett, 1989 e 1993), a afirmação do glocal foi-se desenvolvendo, na Europa, através da inflexão de competências para níveis territoriais da administração pública mais *meso* e mais *micro*, via um reforço das capacidades e dos recursos dos governos das cidades e das suas regiões. E que, em simultâneo, permitiu a mutação de diversos enfoques mais tradicionais na actuação política, para novas áreas – e novos protagonistas – tais como o ambiente, o consumo, a qualidade de vida (Clark e Hoffman-Martinot, 1998). Desenvolvendo não só a assunção de novas responsabilidades locais perante políticas específicas e objectivos concretos, como o fomento de processos de reestruturação político-administrativa de largo espectro, muitos dos quais baseados no princípio da subsidiariedade (Newman e Thornley, 1996). Os níveis mais locais de governo viram aumentadas as suas responsabilidades e a sua autonomia e, pouco a pouco, a sua própria cultura de acção política. Mas não necessariamente, de forma paralela, as suas capacidades técnicas e recursos humanos e financeiros.

Assim, num processo paralelo embora um pouco mais tardio, diversas outras lógicas administrativas e recontextualizadoras dos quadros de acção pública local foram-se consolidando. Nomeadamente, as lógicas da empresarialização pública e público-privada local e, decorrendo destas, as lógicas da competitividade urbana. A competitividade tornou-se, para muitos, o novel paradigma da cultura de acção territorial, perante os dilemas de uma globalização de cariz económico e com sérios entraves financeiros decorrentes em parte da elevada erosão de uma capacidade de actuação keynesiana de dirigismo público, assumindo legítimas bandeiras de eficiência e de boa gestão (Jessop 1993 e 1994, Bennett 1997). Nesta lógica, partes significativas dos aparelhos administrativos locais foram sendo cultural e organizacionalmente reestruturadas, tanto via processos de parceria, de *outsour-*

cing e de privatização como sob lógicas de mudança interna para uma perspectiva de Estado empreendedor[6] (Harvey, 1990; Jessop, *idem* e *ibidem*; Mayer, 1994; Peck, 2001). Dando origem, por sua vez, a estratégias de acção pública de sentido primordialmente económico (e, neste, de pendor neoclássico ou, como mais tarde se diria, neoliberal) orientadas para a facilitação e atracção de agentes, de dinâmicas e de investimentos de natureza eminentemente financeira.

Sob estas lógicas se têm, até hoje, sucedido os mais variados processos que, paulatinamente, têm alterado de forma profunda as culturas, as estruturas, as competências e as práticas de acção pública sobre as cidades europeias. Uma evolução que se tem sucedido não sem grandes antagonismos e batalhas políticas, em especial face a aparelhos administrativos de índole fortemente fordista. As direcções são as mais variadas. Os processos de regionalização e de descentralização administrativa em países de clássica tradição centralista, como a França. A valorização da construção de estratégias e de contratos políticos alargados sobre a cidade – recordando-se, neste âmbito, o bem conhecido exemplo da cidade de Barcelona, ou os *Contrats de Ville* franceses. As mais variadas reformas administrativas e processuais. O alargamento das práticas contratuais. O estabelecimento de programas e de linhas de acção dirigidas a responsabilizar diferentes níveis da administração pública e do sector privado – alguns destes programas públicos incluindo significativos recursos, como os programas britânicos *City Challenge* ou o programa português *Polis*, ambos direccionados para projectos urbanos de desejado carácter exemplar. Os múltiplos processos de fomento de parcerias e de uma maior abertura à sociedade civil na partilha e na co-responsabilização de soluções – situando-se aqui uma miríade de experiências decorrentes de distintas bases ideológicas, das parcerias construídas sob a égide de projectos e de actores bem concretos (como as *Urban Development Corporations* do Reino Unido ou as *Societés d'Economie Mixte* francesas) à instituição de conselhos cívicos participativos e mesmo de âmbito deliberativo, onde as experiências dos processos brasileiros de orçamento participativo se tornaram das mais conhecidas e impactantes.

A União Europeia tem tido, nestes âmbitos, um papel central – ao promover iniciativas estratégicas e vastas linhas de apoio dirigidas expressamente à qualificação e à competitividade das cidades, bem como ao reforço do protagonismo dos respectivos governos e dinâmicas urbanos, em resposta ao reconhecimento destas como elementos centrais na afirmação socioterritorial, económica e cultural da Europa[7]. As entidades públicas locais, perante um leque alargado de novas respon-

6. O termo anglófono corrente é *entrepreneurial* (proveniente de *entrepreneur*, ou actor de condição eminentemente empresarial, activo e pleno de capacidade de realização, tal como no sentido em que o economista Joseph Schumpeter o designou).

7. Este reconhecimento político-institucional europeu, das cidades como meios privilegiados para o desenvolvimento económico-social, encontra-se essencialmente ligado às opções estruturais de

CAIXA 7

As *Sustainable Communities* no Reino Unido

Ana Roldão | Parque Expo

No actual contexto urbano, onde o conceito de sustentabilidade é já uma referência incontornável, merece especial referência o Diploma das Comunidades Sustentáveis aprovado no Reino Unido no ano de 2007.

Tal como o nome indica, o *Sustainable Communities Act* tem em vista a criação de comunidades sustentáveis, isto é, territórios que dão resposta às necessidades da população presente e futura, conferindo-lhes oportunidades de escolha e contribuindo para a sua qualidade de vida. A sua prossecução deverá alicerçar-se numa estratégia de longo prazo (à qual se associa o respectivo plano de acção) desenvolvida pelos diferentes actores, desde os principais *stakeholders*, ligados ao ordenamento e gestão do território, a associações locais e população em geral, e deverá assumir um cariz transdisciplinar, com reflexos em sete componentes chave:

- Sociedade e cultura: comunidades vibrantes, harmoniosas e inclusivas;
- Governança: liderança e participação activa;
- Ambiente: territórios que proporcionem um contexto ambiental amigável;
- Habitação e ambiente construído: construção e ambiente de qualidade;
- Transporte e conectividade: bons serviços de transporte e comunicação, acessibilidade ao trabalho, escolas e outros serviços;
- Economia: economia local crescente e diversificada;
- Serviços: uma gama o mais completa possível de serviços acessíveis à comunidade.

Sendo estes os objectivos ambicionados, como se operacionaliza então o diploma e como se promovem efectivamente estas Comunidades Sustentáveis? Apesar de qualquer pessoa ou entidade ter livre arbítrio de expor as suas ideias, terá de ser, obrigatoriamente, a Autarquia a submetê-las formalmente à Associação de Governo Local, que tem como função listá-las e apresentá-las à Secretaria de Estado para as Comunidades, que então procede à deliberação.

Neste contexto, serão privilegiadas as propostas que contribuam para um aumento da sustentabilidade do território, que sejam de aplicação viável e que espelhem a intenção de um painel expressivo de actores locais. Adicional e obrigatoriamente, qualquer proposta terá de implicar a efectiva transferência de poderes para as instâncias mais próximas dos cidadãos, atribuindo ao poder autárquico e à própria população um papel de liderança e uma maior autonomia na prossecução de políticas urbanas.

Em 2010 foi negociada e acordada a primeira vaga de propostas, da qual surgiram bons exemplos de políticas de aplicação local, nomeadamente, a criação de incentivos à atracção e subsistência de pequenas e médias empresas e um aumento de benefícios para a adopção de energias renováveis.

O apuramento do sucesso deste diploma e do desenvolvimento destas comunidades carece, contudo, de um prazo mais alargado. Se há quem veja este como um verdadeiro caso

de sucesso, outros colocam em causa a sua transparência e a eficiência das medidas propostas, apontando-as como pouco ambiciosas e desintegradas de uma verdadeira estratégia.

Facto inegável é, certamente, que este diploma não só enfatiza a importância da sustentabilidade dos territórios locais como corresponde a um processo inovador de *bottom-up*, que abre portas à descentralização num dos países mais centralizados da Europa Ocidental, e que, como tal, deve ser visto como uma referência em termos de políticas urbanas contemporâneas.

Referências:

Sustainable Communities Act: http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId = 561616

Office of the Deputy Prime Minister (2004), «The Egan Review: Skills for Sustainable Communities», Londres.

Department for Communities and Local Government (2008), «Sustainable Communities Act 2007: A Guide», Londres.

BRAND, Anthony (2008), *Sustainable Communities Act – The key that finally unlocks real local potential*, Londres.

sabilidades e desafios, tiveram também elas que procurar adaptar-se, interna e externamente, na qualificação dos seus recursos humanos e no desenvolvimento de estruturas e instrumentos de maior operacionalidade administrativa, de planeamento e de estratégia urbana.

A evolução destas últimas décadas, nos quadros da acção local e urbana na Europa, revela um importante quadro de fundo: a afirmação das cidades e das regiões europeias como *economias e sociedades próprias* (como relatam Bagnasco e Le Galès, 2000). E com um potencial de impacto que não poucas vezes mostra poder transcender as próprias cidades. Como escreveu Bernard Jouve (2004), «as políticas urbanas têm-se tornado, progressivamente, um espaço de recomposição

fomento da competitividade, nomeadamente no âmbito da Estratégia de Lisboa (2000), e na ambição de colocar a UE como a economia mais competitiva do mundo. Em menor grau, a tónica europeia nas cidades surge também face à constatação de que uma série de problemáticas de tendência crescentemente preocupante (como as questões da sustentabilidade ecológica, da exclusão social ou ainda da integração dos imigrantes) deverá ser combatida em escalas e em âmbitos eminentemente locais – nomeadamente, urbanos. Assim se têm desenvolvido programas próprios de qualificação urbana, nomeadamente o URBAN (já numa terceira geração, tendo envolvido até hoje mais de 300 cidades). Vejam-se, a estes propósitos, os documentos base da Comissão Europeia de 1998 e de 2005. Em simultâneo, surgiram ainda movimentos associativos de cidades europeias, como a EUROCITIES, actor com uma voz já significativa no espectro europeu (ao ponto de exigir a existência de um comissariado europeu especificamente direccionado para as cidades e para os assuntos urbanos).

do lugar entre a sociedade civil e a política» (p. 3). Esta afirmação é particularmente relevante ao nível da construção de instrumentos, processos e espaços de maior participação de outros agentes que não os públicos na governação e administração. Nas cidades têm-se fortalecido pautas e estruturas políticas de cariz mais autónomo, orientadas para a interacção e negociação local, entre diferentes actores sociais e económicos (Crozier e Friedberg, 1977; Dunleavy, 1980; Gaudin e Novarina, 1994). Nesta linha (embora não se tratando verdadeiramente de uma escala urbana) foram pioneiros os trabalhos desenvolvidos sobre os sucessos dos distritos industriais italianos (nomeadamente por Beccattini, 1987, e por Bagnasco e Trigilia, 1988), procurando entender como as práticas de interacção social resultavam numa qualificação socioeconómica de todo um território – formas de interacção social mais tarde reflectidas em torno do conceito de capital social (Putnam, 1993).

Esta evolução tem exigido, assim, a construção de novas pautas conceptuais e metodológicas, para novas formas de acção política e programática. E, nestes âmbitos, as linhas de trabalho têm procurado não se limitar a exercícios de desconstrução do que parece, desde há já algum tempo, desconstruir-se por si mesmo. Mas, por outro lado, ainda pouco se têm dirigido para a construção de novos princípios, face a novas realidades. Como escreveu Isabel Guerra, «hoje, as críticas às políticas e programas de "produção de cidade" parecem ser mais sobre o seu accionamento do que sobre a sua concepção» (2003, p. 248).

Porque a verdade é que, apesar de tão relevantes alterações, as tendências do glocal, e da afirmação da acção política glocal, são ainda consideravelmente instáveis. Esta instabilidade aumentou repentinamente, com a presente crise financeira e económico-social. As reconfigurações sistémicas no sentido de um amplo novo paradigma na política urbana mostram continuar em desenvolvimento. Porque a cidade continua em mudança, bem como os jogos de forças dos tabuleiros de interacção urbana. Mais recentemente, a capacidade de influência de lógicas e actores eminentemente financeiros amplificou-se de forma intensa, desequilibrando muitos balanceamentos entre objectivos particulares e colectivos. Estes novos desequilíbrios não estão, ainda, de todo co-respondidos, apesar das várias direcções prosseguidas por parte dos diversos subsistemas nos aparelhos da administração, da política e da sociedade civil.

Nestes tempos de contínua recomposição das paisagens da cidade e da cidadania, tornou-se já evidente a necessidade de uma reinvenção das culturas e dos quadros de acção política. De uma reafirmação política do glocal. «Think globally, act locally», mote hoje já garantidamente ganho. Mas também, de forma crescente, «think locally, act globally». Uma reinvenção que proponha novas possibilidades, mais sólidos caminhos, na cidade e no mundo. Alicerçando, através das excelentes oportunidades que se abrem na condição urbana contemporânea e nas mais

variadas ideias, propostas e experiências em curso contínuas dinâmicas de evolução – e de revolução – sociopolítica, cultural, tecnológica e informacional.

3.2.2. *Vectores de recomposição da acção pública urbana*

Os agentes e responsáveis pela governação da cidade têm assistido, também eles, nas últimas décadas, a significativas transformações nos seus quadros e estruturas de acção. Não obstante a considerável fractalidade das tendências evolutivas, e também a notória reconfiguração das estruturas políticas de administração e de regulação urbana. Afinal, a anunciada revolução urbana decorre há já pelo menos de duas a quatro décadas. Da mesma forma, embora com um sempre inevitável desfasamento temporal, têm-se também sucedido as experiências e as propostas de novas formas de pensamento e de acção nas políticas de cidade, pelo menos nas cidades com maiores doses de cosmopolitismo e de capital sociopolítico.

Propõe-se de seguida, por sete grandes vectores de recomposição, uma listagem das dimensões por onde as políticas urbanas europeias têm evoluído nos últimos 20 anos, por sua vez face a um contexto de glocalização – a afirmação do global e em simultâneo do local:

a) Tanto como reacção à considerável crise do Estado-nação europeu como em resposta ao aumento das exigências de actuação em escalas locais, tem-se sucedido desde pelo menos os anos 1970 e 1980 uma clara tendência de recomposição das estruturas do Estado via processos de ***descentralização político-administrativa***. Linhas de reescalonamento e de reterritorialização das fronteiras de acção política e pública (Le Galès, 1995, Jouve e Lefévre 1999, Brenner, 2004), onde várias áreas de acção governativa (e de correspondente responsabilidade política e eleitoral) têm sido reestruturadas por lógicas de subsidiariedade entre os diferentes níveis da administração pública. Os processos de descentralização visam o reforço das responsabilidades políticas dos governos regionais e locais (com os governos das cidades e metrópoles a assumirem uma especial preponderância nas exigências autonómicas) e o concomitante desenvolvimento de novas formas e instrumentos de coordenação vertical têm acentuado a necessidade de uma maior maleabilidade nas estruturas estaduais (Jessop 2002), o que por sua vez exige alterações culturais de importante impacto (Sharpe 1993). Situam-se nesta linha processos de recomposição pública, alguns de carácter já verdadeiramente histórico, como é o caso do processo de descentralização/regionalização operado em França desde 1982 – um Estado tradicionalmente centralista mas onde, perante algumas leis fundamentais recentes, são já diversos os que o começam a intitular como Estado descentralizado (Jouve, 2004).

CAIXA 8

Políticas urbanas e do território em França

Gilles Pinson | Université de Lyon

A agenda urbana e territorial francesa esteve dominada nos últimos 20 anos por três desafios ou fenómenos principais: a prossecução do processo de descentralização, o crescente domínio das cidades e a emergência de um verdadeiro poder de aglomeração, o reposicionamento do Estado e dos seus serviços desconcentrados.

Se não implicou alterações jurídicas substanciais face às leis de descentralização de 1982-83, o acto II da descentralização (2003-2004) teve como efeito homologá-la, introduzindo na Constituição o princípio de uma «organização descentralizada» da República. Deste modo, o processo de reforço das competências de cada um dos três níveis de administração local pôde ser conseguido. As regiões reforçaram a sua acção em matéria de desenvolvimento económico, de transportes e de formação profissional, e os departamentos em matéria de acção social.

Todavia, o processo mais espectacular a marcar o sistema territorial francês foi o reforço da cooperação intercomunal, em particular nas grandes cidades. A descentralização não havia previsto o problema da extrema fragmentação do mapa comunal francês (36 000 comunas). A forte presença dos eleitos locais no Parlamento, em virtude da acumulação de mandatos, foi sempre obstáculo a soluções autoritárias de fusão. Em compensação, uma série de leis (1967, 1992, 1995) tinham tentado favorecer fórmulas de cooperação intercomunal de base voluntária. Trata-se da Lei Chevènement de 1999, que teve o impacto mais eficaz ao articular incentivos financeiros com ameaças de sanções (imposição de reagrupamento pelo prefeito). Esta lei impulsionou de forma decisiva a cooperação intercomunal. A 1 de Janeiro de 2011, 2599 estabelecimentos públicos de cooperação intercomunal (comunidades urbanas, comunidades de aglomeração) com receitas próprias reagrupavam 95,5% das comunas e 89,9% da população. Nas maiores cidades, as estruturas intercomunais concentram doravante o essencial dos recursos financeiros e técnicos, coordenando a maioria das políticas. No entanto, estas sofrem ainda de um défice democrático uma vez que os vereadores não são eleitos por sufrágio directo, mas designados pelos conselhos municipais.

Face ao aumento do poder das autoridades locais, nomeadamente urbanas, a atitude do Estado central variou enormemente nos últimos 20 anos. Sob as presidências Mitterrand (1981-1995) e Chirac (1995-2007), o Estado privilegiou a contratualização. As políticas e os investimentos são negociados e co-financiados entre o Estado central, o Estado desconcentrado e as colectividades locais. Os serviços desconcentrados do Estado à escala departamental e regional mantêm no entanto um papel de ligação entre o centro e os poderes locais. Mas a partir de metade dos anos 2000 e ainda mais claramente depois da chegada de Sarkozy ao poder, deu-se uma evolução muito nítida por parte do Estado, inspirada em parte nos princípios do New Public Management e nos imperativos de redução da despesa pública. A primeira transformação desta evolução foi a lei da reforma das colectividades territoriais que, entre outras medidas, agrupa o cargo de vereador departamental e regional num só, o de vereador territorial, numa clara intenção de suprimir um escalão na

colectividade territorial. A segunda mutação consistiu na reorganização da presença do Estado nos territórios. O escalão departamental dos serviços desconcentrados foi sacrificado em benefício do escalão regional, por um lado, mas também das administrações centrais. Assim, o Estado francês, que tinha a forte particularidade de estar presente nos territórios, tende a retirar-se a fim de reforçar a capacidade de controlo à distância pelos ministérios e agências nacionais.

Referências:

EPSTEIN, R. (2005), «Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires», in *Esprit*, (319), p. 96-111.

PINSON, G. (2010), «France», in Goldsmith, M. J. & Page, E. C. (eds.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, Londres: Routledge, p. 68-87.

PINSON, G.; LE GALÈS, P. (2005), «State restructuring and decentralisation dynamics in France: Politics is the driving force», in *Working Papers du Pôle Villes*, Centre d'Etudes Européennes de Sciences Po, n.° 07 (http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/files/2010/01/cahier_ville_0507.pdf).

As principais linhas da tradição histórica de governação local e urbana europeia apresentam, na verdade, um padrão de considerável autonomia face às atitudes e decisões políticas que afectam directamente cada cidade ou região. Não obstante, estes padrões históricos mostram uma menor relevância nos governos de escala regional, com notáveis e históricas excepções, por razões óbvias de sobrelevação dos poderes absolutos reais e, mais tarde, dos Estados-Nação. A forte tradição localista europeia provém, em parte central, das estruturas político-administrativas do império romano, e ainda da Igreja, muito vincada na Idade Média, e com uma estrutura por sua vez subsidiária da romana. Em ambas imperava um dos princípios centrais da subsidiariedade: o que pode ser descentralizado, assim deve ser. A sobrevivência secular destas duas estruturas mostra que os sistemas baseados na subsidiariedade implicam a existência de organizações político-institucionais bem oleadas, numa conjugação entre uma considerável autonomia (incluindo financeira) e uma grande capacidade de comunicação e de colaboração às diferentes escalas.

Reconhecendo-se que em diversas áreas de política e de gestão as competências dos governos locais europeus se podem considerar significativas (tanto em termos históricos como actuais), existem obviamente diferentes matizes e desequilíbrios, sob diferentes âmbitos e processos históricos nacionais, que têm provocado evoluções muito distintas em cada caso. Em certo sentido, também Portugal deti-

nha um poder local relativamente autónomo, paulatinamente mitigado desde pelo menos a regência centralista de Pombal, sem dúvida até ao Estado Novo e durante este. Hoje, quase 40 anos após a instauração da 3ª República, que colocou aliás no reforço do poder local um dos seus maiores pilares de afirmação democrática, vive-se uma situação consideravelmente híbrida. Contendo importantes desfasamentos entre as competências políticas do poder local e as suas reais necessidades e capacidades; com estruturas fiscais, normativas e administrativas de suporte local ainda extraordinariamente pouco sólidas, muito designadamente nos territórios urbanos, onde as realidades extravasaram há muito as capacidades administrativas e as fronteiras territoriais. Entre estes desequilíbrios, um dos mais exemplares, e com efeitos constantemente perniciosos, situa-se no elevado desajustamento entre a capacidade de regulação da produção sobre o solo urbano (actividade pública sujeita a grandes pressões) e as significativas deficiências e dependências financeiras das autarquias.

A Europa urbana ia entretanto reconhecendo a escala metropolitana como a mais primordial para o planeamento e as acções territoriais de cariz estruturante. Como tal, em diversas metrópoles sucederam-se medidas para a constituição ou reforço de governos, de coligações e de contratualizações de escala metropolitana (Borja e Castells, 1997). Entre os mais notáveis exemplos, situa-se a reconstituição do *Greater London Council*, extinto nos anos Thatcher e reactivado no final do século; e a constituição das *Communautés Urbaines* e dos *Contrats d'Agglomération* nas principais metrópoles francesas.

Por seu lado, no seguimento destes contextos de reconfiguração institucional e organizacional, e reconhecendo-se igualmente a necessidade de uma acção governativa de maior proximidade e simultaneamente eficaz, os processos de descentralização também se têm sucedido em escalas muito locais e intra-urbanas, reforçando-se por sua vez o papel político dos bairros e dos distritos urbanos de microescala. Como exemplo muito interessante, cita-se o processo de consolidação política e administrativa, em cerca de uma década, dos 10 distritos urbanos da cidade de Barcelona.

Dada a sua grande influência, são ainda de referir as principais linhas de orientação política, de desenvolvimento regional e urbano e de coesão por parte das instituições e das políticas da União Europeia. Esta tem sido, indubitavelmente, um importantíssimo actor na evolução dos quadros de governação dos territórios urbanos e regionais europeus. Igualmente empenhada nos processos de descentralização, a UE tem valorizado o reforço sistemático das componentes de acção política em escalas mais regionais e, crescentemente, locais e mais especificamente urbanas[8]. Orientações europeias com uma carga política abrangente

8. A este propósito, vejam-se os documentos base da Comissão Europeia (Orientações Estratégias Comunitárias da Política de Coesão, Comissão Europeia, 2005) e do Conselho da Europa (Princípios que

Vectores de recomposição	Escalas principais	Linhas operacionais
A. Descentralização político-administrativa	Nacional, regional e local	– Regionalização (descentralização nacional) – Metropolização (descentralização nacional) – Distritos urbanos e bairros administrativos (descentralização municipal) – Mecanismos de subsidiariedade e de cooperação vertical
B1. Modernização organizacional e cultural da Adminitração Pública	Local e regional	– Projectos de reorganização e de modernização administrativa – Maior flexibilidade na gestão e no planeamento urbano – Mecanismos de cooperação pública horizontal – Maior proximidade com o municipe
B2. Empresarialização/ /Privatização de estruturas e Serviços Públicos	Local e regional	– Empresarialização municipal – Gestão partilhada de serviços públicos – *Out-sourcing* de serviços públicos – Privatização de determinadas áreas de serviços públicos – Alienação de posições municipais para promoção privada
C. Planeamento Estratégico	Regional e local	– Planos estratégicos de cidades – Planos estratégicos de desenvolvimento e de ordenamento regional/metropolitano – Contratualização estratégica entre actores
D1. Projectos Catalisadores	Local e nacional	– Grandes projectos de promoção temática e urbanística (Jogos olímpicos, exposições internacionais, capitais de cultura, etc.) – Projectos de inovação e de demonstração urbana (City Challenge, URBAN, POLIS, etc.)
D2. City Marketing	Local	– Promoção da imagem da cidade – Desenvolvimento de estilização imagética para os mercados empresarial e turístico
E. Participação e Cooperação	Local	– Parcerias público-privadas e multipartidas – Conselhos e órgãos participativos ou colegiais – Processos cívicos participativos – Processos cívicos deliberativos – Agendas XXI Locais

Grandes vectores de recomposição nas políticas urbanas europeias dos últimos 20 anos (décadas de 1990 e de 2000)

CAIXA 9

Arrondissements, secteurs e *communes*

João Seixas

O processo de descentralização municipal em França, e muito particularmente nas suas três maiores cidades (Paris, Lyon e Marselha), é merecedor de atenta reflexão, não só devido aos seus postulados e evolução próprios, mas também face a algumas importantes similitudes com o sistema político-administrativo português, igualmente de tradição napoleónica e centralista.

Para além do bem interessante processo de descentralização de escala regional, sucedeu-se um paralelo processo de infra-descentralização nas grandes cidades. A lei vulgarmente conhecida por «Lei PML» (Lei n.º 82-1169, promulgada a 31 de Dezembro de 1982) redefiniu a organização administrativa das três maiores cidades francesas; Paris, Marselha e Lyon. As 20 comunas da capital francesa tornaram-se, tanto em termos formais como em termos de autonomia de recursos, mais capacitadas para a acção de pleno exercício numa série de funções de governação nos seus territórios (transformando-se, como referem alguns autores, em «quase-câmaras»). Similar processo decorreu na cidade de Marselha (com oito sectores) e na cidade de Lyon (nove comunas). Em cada comuna/sector existem conselhos de *Arrondissement*, eleitos por sufrágio universal. Tal como em Barcelona, o poder destas instituições de âmbito mais local tem aumentado ao longo dos anos – embora tal evolução dependa, não em pequena medida, do estilo pessoal dos diferentes líderes locais, o que tem feito com que a evolução no processo de afirmação das comunas tenha histórias relativamente distintas. Os analistas são consideravelmente consensuais em reconhecer que a descentralização das grandes cidades francesas, apesar da manifestação de algumas situações de populismo local, tem tido resultados bastante positivos, ao nível da potenciação da qualidade de vida urbana (Houk, 2004). Em 1995, foram ainda reforçados os poderes destas comunas e sectores (por motivos essencialmente ligados a guerras partidárias entre a esquerda e a direita), reflectindo a generalizada constatação de um melhor serviço público de proximidade.

São os seguintes os objectivos globais das novas divisões administrativas desenvolvidas no interior das três maiores cidades francesas:

- 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;
- Remotivar 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.

Referências:

HOUK, Melody (2004), «L'institution de la proximité: Les arrondissements de Paris, Marseille et Lyon depuis 1983», in Jouve, Bernard e Booth, Philip (2004), *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne,* Sainte-Foy: Presses de L'Université du Québec.

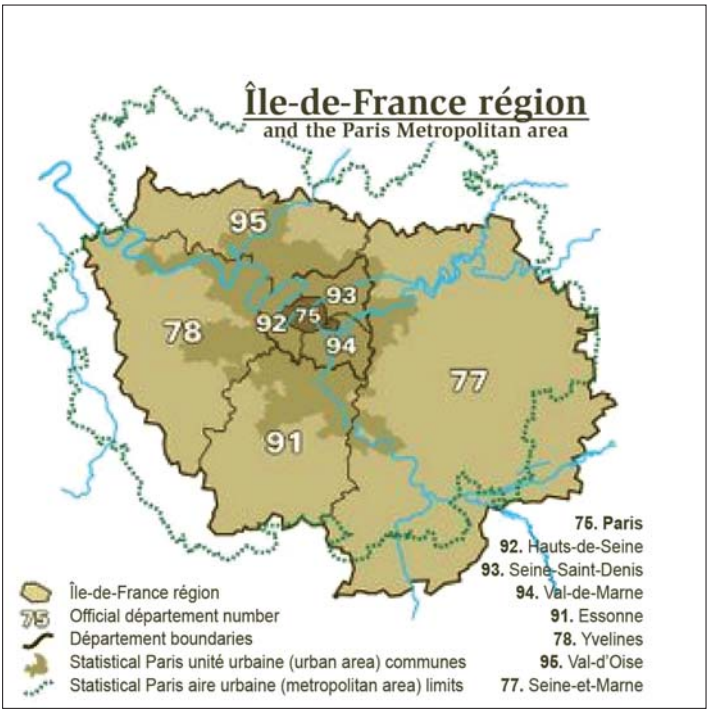
Site da Mairie de Paris http://www.paris.fr e de cada um dos seus Arrondissements http://www.paris.fr/politiques/paris-politiques/arrondissements/p193

e que, além de consubstanciarem o reconhecimento da crescente relevância das cidades como dimensão política concreta, têm pressionado e promovido processos nacionais de descentralização e de desconcentração (veja-se alínea seguinte), processos notavelmente históricos em países com tradição política centralista, como é o caso de Portugal.

b) Uma outra dimensão de transformação coloca a tónica nas ***reformas das estruturas organizacionais, administrativas e culturais do sector público***, no sentido de melhor as adequar às necessidades e exigências contemporâneas. Processos de reforma interna que, tal como os processos de descentralização acima referidos, devem ser entendidos nos contextos mais vastos de modernização e de esforço de relegitimação do próprio poder político e administrativo (Mozzicafreddo, 2001). Desta dimensão, como parece óbvio, têm surgido dos mais significativos desafios colocados quer aos decisores políticos quer às próprias estruturas administrativas existentes – estruturas administrativas, relembremo-nos, construídas e consolidadas não há assim tanto tempo mas certamente em contextos político-culturais e socioeconómicos consideravelmente distintos dos actuais, e em grande medida enquadradas em sistemas estáveis de organização política e social (incluindo os sistemas corporativo e sindical).

As diferentes lógicas e processos de reforma administrativa, embora tendo por base premissas relativamente similares, têm assumido as mais variadas formas e os mais distintos carizes, sendo como tal susceptíveis de diferenciação tipológica.

Guiam o Desenvolvimento Espacial Sustentável do Continente Europeu, CEMAT, 2003). Veja-se ainda a Carta de Leipzig (2007) e a Declaração de Toledo (2010).



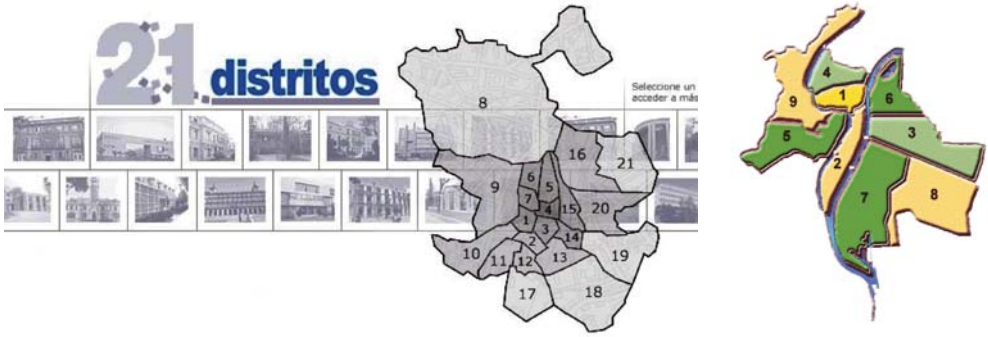
A grande região da Île-de-France, com cerca de onze milhões de habitantes, constante palco de batalha política entre as facções regionalistas, localistas e centralistas

Seguindo Mozzicafreddo (2001), uma primeira linha que procura ir no sentido de uma *nova administração pública* baseia-se nas reformas organizacionais dos modelos de administração weberianos, mantendo a perspectiva base da condução directa dos serviços públicos e, como tal, preocupando-se com linhas de acção como os projectos de modernização, de reestruturação e de motivação internos, as reestruturações no sentido da flexibilização de processos, os processos de desconcentração das administrações dos serviços públicos excessivamente centralizados, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação público-público, e ainda com uma maior proximidade entre a administração e o cidadão. Uma segunda linha, mais apensa ao que se poderá denominar como uma *nova gestão pública*, é sobretudo atraída por lógicas de gestão que sublinham sobremaneira as perspectivas de eficiência gestionária, como tal susceptível de decisões de delegação e de devolução de competências para actores mais eficientes. Daqui as contínuas tendências de empresarialização (mesmo que permanecendo nos universos públicos, mas tendencialmente de direito e acção privada), de gestão partilhada de serviços públicos por diferentes actores, de recurso ao *outsourcing*, de privatização com regulação generalista de determinadas áreas de gestão colectiva e ainda da alienação de outro tipo de posi-

ções municipais para a produção urbana privada (nomeadamente, e nos casos das autarquias urbanas, de propriedades e de direitos de construção).

Em importante medida, as acções de reforma da administração pública têm ido no sentido de diminuir a burocracia, as disfuncionalidades e a própria inadaptabilidade de diversas áreas dos sistemas administrativos clássicos, através de processos de modernização organizacional e cultural. Procurando desenvolver-se, no seio das instituições de governo da cidade, uma cultura organizacional mais dinâmica, mais flexível, mais pró-activa. E, como tal, com maiores qualificações, e com um renovado sentido de responsabilidade pública aos mais diferentes (e novos) níveis e escalas, o que também inclui o desenvolvimento de mecanismos e de capacidades de cooperação, de interligação e de subsidiariedade entre os diferentes actores públicos (Stoker e Young, 1993). Dão-se também novas abordagens à construção dos instrumentos de gestão e de regulação pública (por exemplo, em alguns planos urbanísticos), reduzindo a excessiva rigidez e fomentando uma maior flexibilidade e pragmatismo, inclusive, precisamente, no fomento de processos negociados e contratualizados com outros actores da sociedade urbana (Healey, 1992 e 1997; Gaudin e Novarina, 1997). Estes são, não obstante, caminhos que comportam sérios riscos, na eventualidade de estruturas políticas não preparadas ou não propensas a uma efectiva estratégia e liderança pública. Pode suceder-se a queda das estruturas de acção pública para modelos de gestão urbana fragmentados, hipoteticamente perdendo objectivos globais. Tal passagem de uma estrutura consideravelmente rígida para lógicas mais flexíveis implica uma grande atenção em relação aos poderes processuais, e simultaneamente à construção de formas mais substantivas de estratégia integrada, de avaliação e de controlo (Healey e Williams, 1993). Os exemplos nestas áreas são inúmeros, e é seguramente muito redutor enunciar apenas um par de casos. Os universos organizacionais e processuais dos governos das cidades europeias têm sido sujeitos às mais variadas transformações, que vão desde alterações muito concretas em âmbitos processuais e burocráticos (licenciamentos rápidos, gestão personalizada, autonomias organizacionais) a amplas reformas institucionais reconfigurando universos administrativos inteiros (Bagnasco e Le Galès, 2000).

Nestas lógicas de prossecução do aumento da eficiência e da pró-actividade na gestão e administração urbana, e também resultado de uma fusão entre correntes político-ideológicas e de um crescente interesse por parte do sector privado na gestão de diversas áreas de provisão pública urbana, tem-se igualmente afirmado uma tendência no sentido da ***empresarialização*** e mesmo de ***devolução e privatização*** de múltiplas estruturas e serviços públicos na cidade. Hoje em dia, em praticamente todas as cidades europeias, os universos da administração local contêm múltiplas formas assumidamente empresariais e mesmo privadas de ges-



Os distritos urbanos das cidades de Madrid (21 distritos) e de Lyon (9 *arrondissements*)

tão urbana, em áreas que vão da gestão de resíduos e do estacionamento automóvel aos processos de reabilitação e à própria planificação urbanística e estratégica. Diferentes formas empresariais, por sua vez, com distintos posicionamentos, diferentes culturas, consoante se trate de uma empresarialização funcional de determinados sectores da administração local, de parcerias público-privadas, de parcerias público-comunidades, da autonomização institucional, com a criação de empresas exclusivamente públicas (embora fora do universo público convencional), ou de empresas mistas (os casos mais numerosos, onde o Estado pode ser maioritário ou minoritário, resultantes de contratualizações com entidades privadas especializadas em determinado sector), ou, finalmente, de empresas exclusivamente privadas, sejam novas ou resultantes de processos de privatização (normalmente sujeitas a enquadramentos de regulação). Com grande tradição em países como o Reino Unido[9] (de onde provém, nomeadamente, grande parte da reflexão epistemológica, como por exemplo em relação às famosas QUANGO[10]), a empresarialização e a privatização local (ou municipal) tem tido uma quota-parte crescentemente relevante na recomposição dos quadros da acção pública nas cidades europeias.

c) Uma terceira importante linha de reestruturação no panorama da governação das cidades tem salientado o papel do ***planeamento estratégico***. Como resposta à crescente complexidade dos territórios urbanos, perante ambientes de limitados recursos, face a maiores exigências de eficiência e de orientação, muitos governos locais têm procurado diminuir a perda de visão sistémica, e de uma ine-

9. O famoso relatório Rogers (1997) incide parte importante das suas recomendações no sentido da criação de empresas de regeneração urbana, no sentido de estimular o investimento em áreas críticas de revitalização da cidade.
10. Acrónimo de *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisation*.

CAIXA 10

Os distritos urbanos de Barcelona

João Seixas

O município central da capital da Catalunha, com uma área de aproximadamente 95 km^2 (similar ao de Lisboa, com 84 km^2) e uma população residente um pouco superior a 1,5 milhões de habitantes (detendo, assim, uma densidade populacional quase três vezes superior à de Lisboa), encontra-se, desde 1984, territorialmente estruturado em 10 jurisdições de âmbito local – os *Distritos Urbanos*. Existe uma lei municipal (corroborada por lei do parlamento regional), de Janeiro desse ano (veja-se Normes Reguladores de l'Organització Municipal', Ajuntament de Barcelona, 1995). O primeiro governo municipal democrático, pouco depois do período da transição espanhola, impulsionou um processo de descentralização político-territorial – tendo-se entendido, desde cedo, que um dos aspectos mais importantes para uma governação mais eficaz e ao mesmo tempo mais próxima do cidadão passaria pela consolidação de um nível de governo mais local e ao mesmo tempo com responsabilidades e capacidades acrescidas. Este caminho tornou-se de tal forma consensual que, após um breve período de diagnóstico científico e de debate, rapidamente se consolidaram as bases para a sua sustentação. Presentemente, cada distrito urbano de Barcelona tem uma proporção e tamanho suficientes para garantir uma estrutura racional de serviços municipais efectivos (entre 90.000 e 280.000 habitantes, e entre 4 e 20 km^2). As suas fronteiras foram baseadas em razões históricas, identitárias, geográficas, urbanísticas e sociais.

Os distritos urbanos de Barcelona são competentes por todas as áreas onde seja importante, no âmbito dos seus territórios, uma resposta rápida e eficaz (incluindo as questões urbanísticas), e onde, ao mesmo tempo, seja essencial um profundo conhecimento local – no fundo, uma parte significativa dos serviços municipais de carácter mais técnico passou já para os distritos: serviços gerais, ambiente urbano e espaços públicos, questões sociais e educativas, cultura local, desporto local, saúde local, apoio ao munícipe, polícia local e urbanismo de pequena escala.

Em termos globais, não existem funções ou competências (descentralizadas) que impliquem uma perda de capacidade dos órgãos municipais centrais sobre a elaboração de políticas globais para a cidade – evidentemente, o *Ajuntament* (Câmara Municipal) é detentor dos poderes estratégicos globais, para além das grandes iniciativas – sempre em interligação com os diferentes distritos, consoante as zonas em questão.

O governo dos distritos urbanos de Barcelona é eleito por sufrágio universal, aquando das eleições autárquicas regulares. Em termos do seu governo, cada distrito tem um presidente de conselho de distrito – órgão que tem, normalmente, 15 conselheiros. As competências locais são distribuídas por estes conselheiros. No *Ajuntament* central existe um vereador para cada distrito (nomeado pelo Presidente da Câmara, após consulta ao conselho de distrito respectivo). Normalmente, este vereador é o presidente do distrito, mas não tem que ser necessariamente assim. Existe também um conselho consultivo de distrito, onde estão representadas as diferentes associações e entidades locais. Note-se que, finalmente, existe um Gerente de distrito, nomeado pelo presidente do *Ajuntament*, que gere o

orçamento e os recursos humanos. Em 1986, os distritos detinham 5% do total de recursos humanos municipais, em 1997 esta percentagem era já de 26%. Os orçamentos dos distritos são efectuados de acordo com as competências respectivas e os investimentos previstos e assumidos.

Referências:

ALBERCH, Ramon (ed.) (2000), *Els barris de Barcelona*. Barcelona: Enciclopedia Catalana.

BORJA, Jordi (2010), *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Barcelona: Editorial Empúries.

Sites do Ajuntament de Barcelona http://www.bcn.es e de cada um dos 10 distritos (por exemplo, a Ciutat Vella http://www.bcn.cat/ciutatvella ou Les Corts http://w110.bcn.cat/portal/site/LesCorts ou Nou Barris http://w110.bcn.cat/portal/site/NouBarris

vitável fragmentação da acção pública, desenvolvendo matrizes de diagnóstico e de acção suportadas em exercícios de prospectiva. Matrizes debatidas, discutidas e elaboradas, muitas vezes – mas não sempre –, em âmbitos alargados e com múltiplos agentes de cada cidade, não só para uma melhor compreensão do todo, mas também para a facilitação de consensos e de compromissos para a partilha e realização das acções propostas decorrentes (Guell, 1997; Esteve, 1999). Estes são exercícios, portanto, sobretudo de confronto e de partilha, criando motivações entre os diferentes actores da cidade, co-responsabilizando as estratégias parciais, as direcções, as escolhas e os projectos, fomentando movimentações colectivas, numa base cultural. Procurando interligar políticas muitas vezes de aparente sinal contrário, como as políticas ambientalistas e as políticas de desenvolvimento económico.

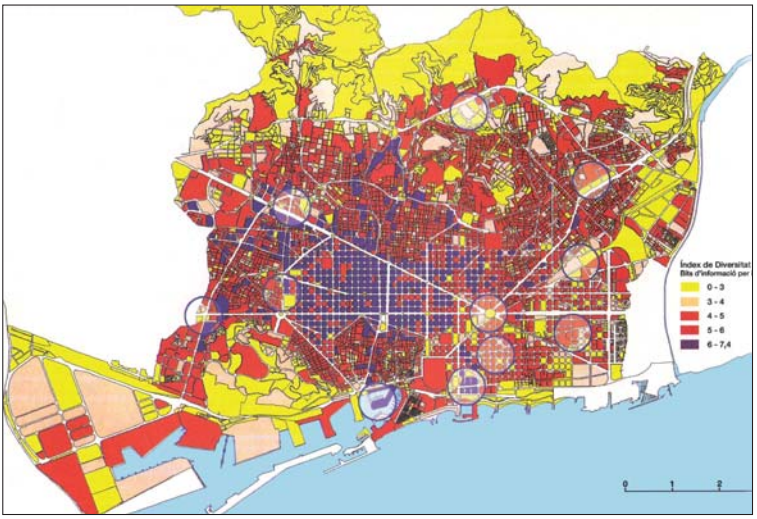
As metodologias para o desenvolvimento destas matrizes estratégicas urbanas surgiram sobretudo a partir dos anos 1970 e 1980, no seguimento das metodologias de construção estratégica das escolas empresariais e de racionalização de activos. A primeira cidade a desenvolver o seu plano estratégico foi San Francisco, em 1975, a que se seguiu uma série cada vez maior de outras cidades, direccionando esforços, recursos e acções, sobretudo no mundo ocidental. Como referiu Padioleau (1989), racionalizando a acção pública, posicionando cada acção num enquadramento global mais integrado e mais prospectivo. A construção de planos estratégicos, desejadamente *projectos de cidade*, tornou-se, a partir do início dos anos 1990 (e muito particularmente perante o sucesso das primeiras experiências euro-

peias ainda nos anos 1980, como foram os casos de Amesterdão ou de Barcelona), um elemento comum em cidades que desejavam orientar as suas actuações, resolvendo problemas e procurando melhorar a sua condição. Assim sucedeu igualmente com Lisboa, que construiu o seu primeiro Plano Estratégico em 1992. Sendo ou não lançados por efeito catapulta de grandes projectos de transformação, ou por movimentos de mudança partidária e ideológica, os planos estratégicos têm permitido melhores enfoques de motivações e de energias em muitas urbes e metrópoles, fomentando assim, por sua vez, alguma aproximação entre os cidadãos, os agentes económicos e sociais e a cidade. E permitindo, por sua vez, o desenvolvimento de dinâmicas complementares de expressão da cidadania.

Em conjunto com o aumento de responsabilidade e de autonomia, a elaboração dos planos estratégicos obrigou muitos governos e administrações urbanas a tornarem-se mais abertos e profissionais e, sobretudo, politicamente mais adultos. A conjugação da capacidade de efectuar planeamento estratégico em termos «semi-empresariais» com a manutenção e reforço da ética e dos compromissos públicos, orquestrando a diversidade urbana, a capacidade de «pensar estrategicamente» em conjugação e com a participação de outros agentes urbanos (promotores imobiliários, associações cívicas, empresas de distribuição de serviços públicos, associações comerciais, etc., etc.), obriga não só a uma certa redefinição de princípios, de culturas e de estruturas instituídas no seio da administração, como também a uma capacidade de liderança política de sentido muito vivo e esclarecido. Elementos não muito simples de encontrar, ainda hoje.

d) O quarto grande vector de transformação situar-se-á, numa primeira abordagem, entre os factores formadores das correntes de planeamento estratégico acima brevemente descritas. Embora num cunho bem mais operacional do que conceptual, não deixando no entanto de ser um importante vínculo de recontextualização política e cultural. Refiro-me à alavancagem cultural das dinâmicas de transformação urbana. Sucedendo-se tal alavancagem cultural sobretudo por via de dois grandes eixos que por sua vez se intercruzam de forma assaz vertiginosa: os ***grandes projectos ou eventos catalisadores*** e o ***city marketing***. Os grandes projectos, normalmente de escala elevada face aos projectos normais numa cidade, envolvem significativas acções de *city marketing*. A sua magnitude imagética e as suas características exemplares, ao atraírem recursos públicos e privados, têm a perspectiva – ou a esperança – de transmitir o fomento de externalidades e de efeitos demonstradores e transformadores a territórios, a sectores e às mais variadas escalas urbanas, das mais amplas às mais pequenas.

Hall (1988 e 1998) recorda-nos que na cidade sempre existiram projectos de referência (desde as manifestações de opulência na Roma Antiga e passando pelos grandes projectos urbanísticos racionalistas dos séculos XVIII, XIX e XX).



Mapeamento da complexidade e da diversidade funcional de Barcelona [Agência de Ecologia Urbana de Barcelona, 2004]

Ainda hoje em dia, especialmente (não por acaso, justamente por efeito) em países emergentes como o Brasil ou a África do Sul, muitos políticos e planeadores pensam, como Ferreira (2005), que «a realização de grandes eventos (eventos "marcantes") constitui – quando devidamente programada e integrada numa estratégia ambiciosa – uma oportunidade para desencadear profundas transformações nas cidades e nos sistemas territoriais» (p. 170).

Em parte não menosprezável como materialização da vontade dos governos locais para, com autonomia acrescida e, justamente, com forte imagética e liderança política, se comportarem como verdadeiros governos, por sua vez seguidos quase sempre pelos governos centrais, numa rara e curiosa aliança e envolvimento partilhado e comprometido, assim se têm proposto e desenvolvido projectos urbanos de grande escala e de forte simbolismo. Muitas vezes ligados a *grandes eventos*, a reconhecidas manifestações culturais ou desportivas, como os Jogos Olímpicos, as Exposições Universais, as Capitais de Cultura ou as Grandes Regatas. As lógicas têm sido irresistíveis para muitas cidades, por combinarem o forte interesse dos agentes políticos com os objectivos de agentes económicos de produção urbana, nas áreas do imobiliário, do urbanismo, da arquitectura. Tomando assim forma em espaços de significativo valor paisagístico ou identitário (talvez as frentes de água sejam os exemplos mais recorrentes) e em projectos de profunda estruturação funcional e multimodal, tais como novos aeroportos ou estações de comboio de alta velocidade.

Os exemplos são já inúmeros: as Docklands de Londres ainda nos anos 1980, os Jogos Olímpicos de Barcelona em 1992, o Fórum das Culturas na mesma cidade

CAIXA 11

Políticas e estratégias metropolitanas: demasiado importantes para ignorar, ou demasiado grandes para emancipar?

João Seixas

A escala das metrópoles, ou dos grandes sistemas regionais urbanos, é hoje em dia e de forma cada vez mais evidente a escala primordial para a maioria das grandes decisões estratégicas, privadas e públicas, em campos que vão da economia ao ambiente, do planeamento urbano às questões energéticas. A geopolítica, a geoeconomia e mesmo a geoecologia mundial são cada vez mais entendidas e pensadas no âmbito das redes dos grandes sistemas urbanos. Porém, e talvez surpreendentemente, esta realidade é ainda raramente correspondida por estruturas políticas e estratégicas que pensam e agem em conformidade com estas escalas. A afirmação dos espaços metropolitanos como espaços sociais, ecológicos e económicos de primeira instância não corresponde, com raras excepções, a uma afirmação dos respectivos espaços políticos.

Assim, metrópoles europeias como Paris, Berlim, Roma ou Lisboa não contêm um *player* político democraticamente legítimo e activo. Este pode ser, porém, um panorama em lenta mudança: em metrópoles como Londres, Madrid, Viena ou Istambul há órgãos de poder metropolitano com considerável legitimidade. Embora por razões muito distintas. Se a instituição do Greater London Authority em 1999 se justificou pela necessidade de pensar e actuar de forma integrada sobre a grande cidade, a Comunidad de Madrid existe sobretudo devido às lógicas de estruturação do poder regional na Espanha semi-federalista. Por outro lado, Viena ou Istambul têm a 'sorte' de ter um perímetro municipal extremamente amplo, podendo as respectivas câmaras municipais fazer uma gestão que é, por fortuna da história, metropolitana.

Mas na larga maioria das metrópoles, a governação é amplamente fragmentada. Com sérios custos. As razões deste desfasamento político são por demais evidentes: por um lado, os governos das metrópoles tornam-se rapidamente *players* demasiado importantes nas estruturas de poder nacional e mesmo internacional; por outro lado, na maioria das situações o poder municipal não vê com bons olhos a instituição de um poder acima do seu e que lhes retira relevantes competências. Os processos de descentralização decorridos em grande parte dos países europeus não originaram quase nunca a criação de órgãos metropolitanos, antes transferindo competências e recursos para estruturas regionais ou por outro lado municipais. Veja-se o caso francês: se a história da descentralização administrativa desde o início dos anos 1980 tem sido notável, somente desde 2009 (com as propostas da Comissão Balladur para as reformas territoriais) se coloca a possibilidade de criação de 11 metrópoles no hexágono; tudo estando ainda em aberto, e Paris continuando como excepção a esta possibilidade.

Por outro lado, diversas metrópoles têm procurado construir estratégias integradas. Mas se algumas, muito poucas, conseguem produzir estruturas estratégicas relativamente vinculativas e ligadas a uma consistente rede de parcerias e compromissos políticos – como é

o caso de Barcelona, que constituiu a Associação do Plano Estratégico de Barcelona, aprovado no final de 2010 e após um trabalho de mais de cinco anos –, a larga maioria não detém estratégias e, como tal, políticas públicas, mais conectadas com as efectivas escalas da maioria das grandes questões. O resultado é que, nestas, o ordenamento do território, a fragmentação urbanística, a gestão ecológica ou a dispersão económica são processos que se mantêm, ainda hoje, com políticas (também elas) fragmentadas.

Referências:

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

JOUVE, Bernard e LEFÈVRE, Christian (dir.) (2002), *Métropoles ingouvernables: Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris: Elsevier.

LEFÉVRE, Christian (2010), «The improbable metropolis: decentralization and local democracy against metropolitan areas in the western world», in SEIXAS, João e ALBET, Abel (coord.) (2010), «Urban Governance in the South of Europe», in *Análise Social*, 197, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

OCDE (2001), *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, Paris: OECD.

em 2004, o EuraLille no final do século, a Expo 98 de Lisboa[11], a Potsdammer Platz em Berlim, o Museu Guggenheim em Bilbao, as Docklands de Dublin, a Rive Gauche de Paris, etc., etc., etc. Projectos normalmente contratualizados entre grandes instituições públicas e privadas, quase sempre ligados a impactantes operações mediáticas, ligados a uma produção urbana de forte pendor imobiliário, de carácter e valoração arquitectónica contemporânea e demonstrativa, implicando avultadíssimos níveis de investimento financeiro e de correspondentes expectativas de retorno. Elementos que se têm feito repercutir, por sua vez, em igualmente elevadíssimos impactos financeiros na própria cidade, seja por via dos valores das rendas de venda e/ou ocupação do edificado, seja através de endividamento privado e público, cujo alcance estamos hoje a percepcionar melhor.

11. Os ambiciosos efeitos urbanos decorrentes do desenvolvimento da Expo 98 em Lisboa (de acordo com Ferreira, 2005) eram: a criação de uma nova centralidade urbana com qualidade urbanística e arquitectónica, a requalificação da frente ribeirinha do rio Tejo, o carácter exemplar de reconversão de uma área industrial decadente, a reconversão sociourbanística de um bairro problemático adjacente como Chelas, a construção de equipamentos âncora de escala regional, o desenvolvimento de acessibilidades locais e regionais (p. 174).

Porque na verdade muitos dos grandes projectos que foram desenvolvidos nas últimas duas décadas surgiram e foram construídos não tanto como decorrentes de pensadas e cuidadas estratégias urbanas, mas sobretudo como impulsos mediático-populistas. Como Jordi Borja e Manuel Castells já avisavam em 1997, é necessária uma série de condições – preexistentes ou a desenvolver – para que estes projectos possam resultar numa efectiva qualificação da cidade. São as seguintes as condições definidas por estes eminentes pensadores urbanos: i) estarem integrados num projecto global de cidade (plano estratégico); ii) desenvolverem-se como efectiva oportunidade para a cidade; gerarem uma boa mistura de impactos positivos em diferentes sectores e áreas; iii) serem bem integráveis na malha urbana envolvente e na cidade como um todo; iv) criarem, se possível, uma nova centralidade; v) deterem um excelente design urbanístico; vi) e, muito particularmente, desenvolverem-se no âmbito de um modelo de gestão exigente e muito orientado para os objectivos.

Os ainda defensores dos grandes projectos como catalisadores da mudança e da dinâmica urbana referem que desta ordem de componentes se verificará o sucesso ou insucesso de cada caso. Ferreira, por exemplo (2005), lista as razões por que o primeiro programa POLIS (um outro exemplo de intervenções catalíticas desenhadas para a maioria das cidades portuguesas), apesar das suas componentes de inovação, acabou por não originar os resultados desejados: a falta de integração estratégica territorial, as barreiras burocráticas, a falta de recursos financeiros e a complexidade dos sistemas administrativos dos projectos.

Tem sido no âmbito dos grandes projectos que, em significativa medida, se tem contextualizado o grande desenvolvimento do *city marketing*. Muito ligado à afirmação competitiva das cidades, na busca de atracção de notoriedade e de investimentos, procura-se desenvolver uma determinada estilização imagética, essencialmente virada para os mercados empresarial e turístico, existindo, efectivamente, uma relação muito directa entre o desenvolvimento de grandes projectos e a *marketização* da cidade em que estes se inserem. É paradigmático o caso de Barcelona e a realização dos Jogos Olímpicos de 1992, quando, reconhecidamente, e para além do projecto urbano de cidade como um todo, se viu esta alcandorada para um primeiro plano do mapa simbólico planetário, posição que exigiu e que tem exigido da cidade um elevadíssimo esforço de não excessiva cedência a determinadas lógicas de capitalização e de mediatismo – esforço esse sem garantia de ter sido conseguido, como se comprovou nas significativas diferenças nos processos e nos resultados referentes a outro grande evento realizado na cidade 12 anos depois, o Fórum das Culturas (Albet, 2004).

e) A quinta dimensão por onde se têm sucedido importantes transformações nas políticas urbanas europeias nos últimos 20 anos levanta questionamentos políticos de ordem central, ao reequacionar o papel da própria cidadania na

CAIXA 12

Os sistemas de informação geográfica e a cidade

Frederico Metelo | **Parque Expo**

Ao longo de décadas, os sistemas de informação tiveram uma evolução sem precedentes. Na Geografia, estes sistemas materializaram-se nos Sistemas de Informação Geográfica, vulgarmente apelidados de SIG, definindo uma nova corrente, novos métodos, reposicionando a Geografia nas relações com as outras ciências.

A génese dos SIG advém da capacidade de incorporar a dimensão espacial em análises em que o espaço tem a importância central. Entre as muitas teorias sobre a sua origem, esta remonta a meados do século XIX, quando um trabalho de investigação de um médico, John Snow, descobriu a origem de um surto de cólera em Londres através da relação espacial entre as ocorrências da doença e os pontos de captação de água da cidade.

No âmbito dos extraordinários desenvolvimentos das tecnologias de informação, os SIG têm a sua utilização cada vez mais generalizada, disseminada e diversificada. O uso generalizado de computadores, numa primeira fase, e mais recentemente a banalização dos *smartphones, tablets* e da largura de banda, assim como os serviços proporcionados pela Google e Microsoft, muito contribuíram para esta nova realidade. A geolocalização passou a ser um requisito fundamental de qualquer tipo de informação. Quem é que hoje em dia viaja para um determinado sítio pela primeira vez sem antes consultar a Internet para saber onde fica e como lá chegar? – estes serviços revolucionaram por completo o conceito de SIG na sociedade, provando que os limites desta tecnologia são infinitos e que, em última análise, podemos mapear tudo o que vemos. Desta forma, os SIG deixaram de ser uma ferramenta usada em exclusivo pelos meios técnicos e académicos e passaram a fazer parte do dia-a-dia do cidadão comum.

No mesmo sentido, os SIG são hoje um dos principais pilares na modernização administrativa da Administração Pública central e, sobretudo, na Administração local. Têm visado o reforço dos vectores de conhecimento do cidadão com o território, dotando os municípios de uma ferramenta capaz de disponibilizar à sua comunidade o acesso a serviços electrónicos no domínio da informação territorial, desde a consulta a um conjunto variado de Instrumentos de Gestão Territorial, visualização de fotografias aéreas e cartografia do território, bem como a impressão de plantas, numa perspectiva de aproximação do cidadão com a Cidade e, em última instância, numa melhor prestação de serviço público.

A capacidade de percepção e apropriação destas novas tecnologias como novos valores de participação e decisão por parte da comunidade é, claramente, um dos pilares no processo de desenvolvimento da Cidade, pelo seu enfoque nas formas de conjugação entre todos os actores com intervenção no território urbano, construindo uma responsabilização colectiva para objectivos comuns.

Esta tecnologia de informação constitui uma nova forma de entender a cidade e a própria condição de cidadania urbana e representa um estímulo para as mudanças estruturais em curso, ao aproximar o cidadão da decisão, reforçando a democracia, e ao contribuir para que esta seja mais eficiente e sustentável.

Livros/Publicações:

MATOS, João Luís de (2001), *Fundamentos da Informação Geográfica*, Lisboa: Editora Lidel.
Diário Económico; «Sistemas de Informação Geográfica, Projectos Especiais», 25 de Fevereiro de 2010.

Sites

Google Maps (http://maps.google.pt)
Bing Maps (http://www.bing.com/maps)
Sistema Nacional de Informação Geográfica (www.snit.pt)

governação estratégica e quotidiana da cidade. Esta é uma linha que tem procurado aprofundar a participação de outros actores, para além dos clássicos do Estado e dos principais actores de concertação económica e social, e como tal a busca de ***novas formas e instrumentos de participação, de cooperação e de pluralismo na política urbana***. Como vimos em ponto anterior, as tónicas numa maior eficiência têm levado a uma abertura, mesmo cedência, de vários serviços e provisionamentos públicos para entidades desejavelmente menos burocráticas e mais flexíveis. Mas a crescente inclusão de outros actores nos processos políticos da cidade tem outro tipo de fundamento, mais cultural e estruturante. Por um lado, as novas culturas políticas na cidade, e a afirmação do glocal, têm feito emergir exigências cívicas, predisposições de acção local, e um crescente e real envolvimento, tanto por parte de indivíduos como dos mais distintos grupos, em espaços, problemáticas, processos e projectos de cariz urbano. Por outro lado, a necessidade de resolução de problemáticas de espectro complexo, incluindo a própria complexidade dos agentes em questão, tem também conduzido a uma busca de novas formas de diálogo e de compromisso entre vários tipos de actores (Lipietz, 1994). Atendendo-se, também por esta via, ao refrescar da própria administração com novos valores e práticas. Num sentido, assim, que mostra deter uma base de justificação considerável, desenvolvem-se a nível local várias formas de descentralização do poder e de uma maior responsabilização social (Subirats, 2003). E assim se desenvolvendo, por conseguinte, novas formas de legitimidade da própria acção pública (Gomes, 2001).

É nestes âmbitos que tem sido crescentemente evocado o conceito de *governança urbana*. Um conceito, portanto, ligado a formas de regulação e de condução política da sociedade em ambientes de maior diálogo, de maior colaboração e de co-responsabilização entre diversos actores da cidade (Dunleavy, 1980; Jouve e

Lefèvre, 1999). E enquadrando-se, como tal, em perspectivas de acção política mais inclusivas e mais dinâmicas, mais abertas a cenários de gestão da diversidade, do conflito e do confronto, e implicando transformações nos contextos de acção pública. Com grande relevância nos quadros actuais das políticas urbanas, bem como nas suas ainda importantes incertezas e complexidades, aprofundaremos as reflexões em torno da governança em capítulo seguinte.

Os territórios da cidade são particularmente férteis para o desenvolvimento destas dimensões de debate, de inclusão e de construção de compromisso político, gerando, em si mesmos, múltiplas possibilidades. Como é óbvio, nestas dimensões de maior partilha e de co-responsabilização nos desígnios da cidade e dos seus projectos têm-se registado múltiplas experiências – na partilha de conhecimento, em processos de diálogo, na reconfiguração de competências e de responsabilidades entre diferentes actores da cidade. Múltiplas experiências que, num sentido obviamente não menosprezável, têm também procurado fomentar uma ética e uma motivação mais colectiva na cidade e nas suas diferentes dimensões de acção e envolvimento. Os exemplos, mais uma vez, são vastos: a miríade de novas formas de parceria público-privado, ou ainda público-público nos mais variados campos e sectores de acção; as práticas de contratualização entre instituições diversas em processos de planeamento urbano ou de desenvolvimento e accionamento de políticas urbanas, nos mais variados sectores (Healey, 1997); a consolidação de novas responsabilidades de gestão democrática local – como, por exemplo, via assembleias, conselhos e centros cívicos com interligações relativamente fluidas com os aparelhos político-administrativos instituídos; o desenvolvimento de parcerias com o chamado *terceiro sector* para projectos concretos de trabalho partilhado em co-responsabilidade, em áreas como a acção social, o fomento de emprego ou o tratamento de espaços públicos; enfim, as experiências de construção de estratégias e de formatação de políticas públicas por formas mais participadas pela população – onde, entre os exemplos mais paradigmáticos, se coloca evidentemente o orçamento participativo e o famosíssimo caso da cidade brasileira de Porto Alegre (Fedozzi, 1997, Abers, 1998, Genro e Souza, 1998), cujo modelo tem sido mimetizado, nos últimos anos, em já centenas de cidades por todo o globo.

Se o sector privado parece assumir com considerável empenho o envolvimento em sectores da acção urbana que lhe têm trazido potenciais benefícios, a sociedade civil, por sua vez, também ela em significativa mutação, encontra-se presentemente em reconfiguração das suas principais formas de expressão social e cívica. A crise tem sido, e será, um profundo indutor de mudança, e certamente ao nível das formas de expressão e de acção cívica. No redesenho dos posicionamentos dos agentes sociais, as motivações e as energias de expressão da cidadania urbana – ou do capital social da cidade, seja num bairro ou numa metrópole inteira – parece residir sobretudo na própria cultura e na tradição cívica de relacionamento social, de

crítica e de participação existentes numa sociedade. Mas também nos contextos de conhecimento e de informação existentes, bem como nas oportunidades e nas aberturas construídas e desenvolvidas em cada contexto político-institucional (Mayer, 2001; Putnam, 2000). O que é certo é que todos estes elementos estão, presentemente, e tal como as estruturas e dinâmicas económicas, em franca reconfiguração.

Assim, é por demais evidente que nesta linha de transformação se encontram os maiores desafios às estruturas políticas e administrativas das cidades. Embora pluralismo, diálogo e parceria sejam desde há muito lugares-comuns nos discursos de muitos, a realidade muitas vezes não transparece tanta clareza e efectividade. A necessária fluidez no desenvolvimento desta ordem de transformações não reside exclusivamente nas urgências ou nas supostamente naturais tendências de evolução. A grande capacidade de mudança está, também e sobretudo, muito dependente de alguns elementos-chave afinal existentes nos próprios sistemas de governação e da cidadania urbana: nos sistemas de liderança, nas redes de capital social e relacional existentes, na própria disponibilidade dos poderes políticos e administrativos em se abrirem e adaptarem para diferentes formas de partilha e aprofundamento de poder.

Mostram ser múltiplos, e plenos de potencialidades, como se torna claro, os caminhos de evolução e de transformação dos enquadramentos da acção política nas cidades, nestas décadas mais recentes e decerto nas que agora surgirão. Estas diversas linhas de evolução nas paisagens da política urbana traduzem elementos de sinal muitas vezes contraditório, e têm seguramente ainda longos caminhos a percorrer. São já, não obstante, muitas destas transformações plenas de inovação, em campos de todo menores como a modernização administrativa e a reconfiguração institucional, a ênfase na estratégia ou nos projectos mobilizadores, a maior interligação entre actores públicos, sociais e económicos, no fundo procurando o reforço do capital relacional na sociedade urbana, enfim, no aumento da co-responsabilização e de uma maior exigência democrática e ética.

Contendo importantes doses de esperança, estes caminhos não deixam, porém, de estar sujeitos a cambiantes ou apropriações que lhes configuram trajectos distintos dos inicialmente perspectivados, mesmo quando (ou especialmente quando?) suportados por elementos com capital simbólico e discursivo tão poderoso, mas igualmente ainda tão difuso, como sucede com os conceitos de parceria, participação, governança. Como Harding sublinhou (1996), a propósito do então promissor fomento das parcerias de âmbito local no panorama britânico, o aparelho político-administrativo «sempre necessitou tanto do apoio de forças não governamentais como de outras áreas do fragmentado sector público, para atingir alguns dos seus próprios objectivos, ou para tomar partido em conflitos entre diferentes grupos de interesses, à medida que estes procuram atingir os seus próprios objectivos (…) uma óbvia consequência (…) é a ultrapassagem do governo por actores com inte-

CAIXA 13

Os pelouros dos vereadores de Paris

João Seixas

Paris é uma enorme metrópole, configurada sobretudo pela região Île-de-France, com mais de 10 milhões de habitantes e cerca de 40% do PIB de toda a França. No seu território mais central encontra-se o município de Paris (três milhões de habitantes), constituído pelos famosos 20 *arrondissements*. São estes *arrondissements* que estão no centro de cada eleição municipal da cidade, para mandatos de seis anos. São eleitos, para os 20 *Conseils d'Arrondissement*, 517 *Conseillers* e por sua vez os respectivos 20 *Maires d'Arrondissement*. São também por estes 20 círculos nomeados os 163 *conseillers* que irão compor o Conselho de Paris (presentemente com cinco grupos políticos). É deste conselho que é eleito, de forma colegial, o *Maire* (Presidente da Câmara Municipal) e os seus 37 *Adjoints de Maire* (Vereadores Municipais).

É um exercício extremamente interessante, para quem se interessa pelas temáticas de governação de uma cidade, ler e reflectir em torno dos actuais pelouros dos *Adjoints de Maire* de Paris.

Pelouros dos 37 Adjoints de Maire de Paris

Urbanismo e arquitectura
Habitação
Paris-Metrópole e entidades metropolitanas
Desenvolvimento sustentável e ambiente
Espaços verdes e jardins
Cultura
Mobilidade e transportes
Comércio e profissões independentes
Inovação, investigação e universidades
Democracia local e vida associativa
Mercados e abastecimentos
Vida escolar e sucesso educativo
Segurança e protecção civil
Saúde Pública
Emprego e Desenvolvimento Económico
Solidariedade, Família e inclusão social
Seniores e relações intergeracionais
Economia social e solidária
Protecção de menores
Turismo e media locais
Infância e creches
Juventude
Género e igualdade
Cidadãos em situação de handicap
Direitos do homem e luta contra a discriminação
Integração e estrangeiros não comunitários
Conselho de Paris e propriedade municipal
Administração municipal e recursos humanos
Finanças e sociedades municipais
Relações com os *Arrondissements*
Qualidade serv. municipais e bancos de tempo
Património Municipal
Política da Cidade
Relações Internacionais e Assuntos Europeus
Memória e antigos combatentes
Desporto
Vida estudantil

O número de vereadores, a que se juntam os *Maires* e os mais de quinhentos *Conseillers de Arrondissement*, é relevante. Para além das ideologias correntes do «menos Estado e melhor Estado», mostra que as necessidades da governação de uma grande

cidade não se podem compadecer com perspectivas reducionistas de serviço e de política pública. Por sua vez, o tipo de pelouros, que vão dos classicamente reconhecidos (do urbanismo à cultura e da mobilidade aos mercados) a responsabilidades com diferentes transversalidades (da democracia local e vida associativa aos seniores e à infância, da relação com as entidades metropolitanas e com os *arrondissements*, à integração de estrangeiros e aos direitos do homem), mostra um entendimento muito amplo da política urbana e, enfim, do próprio papel e lugar da cidade, na construção de uma política e de uma cidadania moderna e conectada com a contemporaneidade.

Referências:

Site da Mairie de Paris www.paris.fr

resses próprios, quando passam a ter a oportunidade de negociar dessa forma perante decisões públicas» (p. 5).

O risco é que no confronto entre as transformações em curso na política urbana e a redefinição dos contextos político e relacional – onde se revela particularmente difícil transformar estruturas vigentes e com interesses relativamente fortes ou consolidados – outro tipo de enquadramentos e de relações de poder, distintos dos discursos, possam ganhar forma. Afinal, num contexto de grandes mudanças, num caleidoscópio evolutivo também ele complexo, e onde, apesar da abertura de uma série de portas, muitas outras continuam fechadas, que tipo de enquadramentos políticos, globais ou locais se estarão efectivamente a desenvolver? Ou, se quisermos colocar a questão de forma mais directa, quem governa afinal as cidades?

Capítulo 4

Actores, projectos e regimes urbanos

«Sendo a política um agir livre, tudo pode recomeçar, mas não de qualquer maneira nem em qualquer lugar».

José Bragança de Miranda

4.1. Quem governa as cidades?

Procuremos interpretar «a cidade real» e «a cidade política» como dois sistemas próprios, distintos entre si e com vida própria, embora intrínsecamente ligados, em constante interacção e retroalimentação. Por um lado a cidade real: as casas, as ruas, as praças; os desejos, os anseios, os medos; o comércio, as trocas, os labores, as manifestações culturais. A cidade é um produto humano, colectivo, metabólico, vivo e dinâmico, de entendimento ainda relativamente claro, não obstante a sua crescente caleidoscopia e hibridez e os seus inúmeros elementos intangíveis, mesmo para os campos das artes e das ciências. Por outro lado a cidade política. Esta é em grande parte produto – também humano, também colectivo – da cidade real. A política envolve poder, administração, interacção, regulação, cidadania. Aparentemente menos visível que a cidade real e quotidiana, não deixa a cidade política de traduzir uma realidade que é afinal um dos maiores veículos transformadores da cidade real. Parecendo uma tautologia, se a cidade faz a polis, a polis faz a cidade.

No âmbito da cidade política, proponha-se um outro semidesdobramento entre dois universos inter-relacionados e retroalimentados: entre o universo das estruturas consideravelmente estáveis das instituições, das administrações públicas, dos quadros normativos, dos processos de legitimação de poder, por um lado, e, por outro, os elementos mais intangíveis, mas não de todo menos permanentes e estruturantes (muito pelo contrário), dos valores, das práticas e das culturas de relacionamento, de interacção, de influência e de *empowerment* entre os diferentes e mais variados actores urbanos. Uns com mais recursos e poder que outros; uns com mais legitimidade de acção pública que outros; actuando quer nas paisagens institucionais e organizacionais existentes, quer nas paisagens dinâmicas da cidade real, os múltiplos actores de uma cidade – cuja tipologização em públicos, privados e cívicos é demasiado redutora –, com os seus padrões culturais próprios, com os seus objectivos, atitudes e estratégias específicas, com as suas redes relacionais particulares ou reguladas, configuram e moldam as estruturas de entendimento, de acção e de decisão, bem como as dinâmicas de governabilidade dos sistemas colectivos e políticos de cada urbe.

O poder formal, com as suas instituições e responsabilidades escritas, estrutura redes de poder e procedimentos políticos também informais, em relativa medida desinstitucionalizando as esferas políticas reais – um efeito que se potencia em períodos de crise e de dúvida. Por entre as estruturas institucionais e de poder democrática e normativamente legítimas, estaremos a assistir presentemente, nos ambientes da política e da acção na cidade, a uma reconfiguração das estruturas de poder também por via de padrões de influência e de permissão não escritos, não institucionalizados. Transformações que, se não pensadas, entendidas e geri-

das politicamente, conduzirão de forma quase inevitável a um maior predomínio de interesses não só laterais às normas e estruturas institucionais, como também não legitimados democraticamente – e, como tal, a sérios desequilíbrios nos universos do bem público e da equidade e sustentabilidade de direitos.

É nestes contextos, mais no campo da interpretação das dinâmicas semiformais da política urbana do que nas análises de pendor mais institucional, que uma série de ensaios e análises críticas se têm desenvolvido, perante os mais variados tipos de sistemas, ou de modelos, de governação urbana. Face às fortes mudanças de paradigmas na cidade real, procurando-se interpretações nos mais variados enfoques: lógicas e contextos de evolução, processos de reconfiguração, relações de poder entre distintas escalas do Estado, agentes e redes de influência e de poder, virtudes e defeitos da regulação e da desregulação, democraticidade e eficácia em processos de parceria, de governança, de participação. Parece, na verdade, estar tudo sobre a mesa.

Diversos modelos integrados de governação urbana têm sido construídos com um considerável suporte sociopolítico e mesmo científico, e detêm já algum historial relevante. Tal sucede com os modelos de acção política territorial ligados às escolas regulacionistas francesas (Jouve e Lefèvre, 1999; Keil, 2003) que, a par com os processos de descentralização desenvolvidos desde os anos 1980, revolucionaram a gestão urbana do país ex-napoleónico; com as propostas de redes de governança e de subsidiariedade política desenvolvidas nas regiões urbanas da Alemanha (Kunzman, 1998), por sua vez provenientes de uma forte cultura de negociação e de compromisso entre diferentes agentes socioeconómicos; com os sucessivos modelos de *Building Communities* e de *Urban Growth* em aplicação no Reino Unido desde há já mais de uma década; com determinados modelos político-culturais de gestão urbana de sucesso mas de evolução muito específica, como é o caso do famoso *modelo Barcelona* (Capel, 2005) ou do igualmente conhecido *modelo* Curitiba; e ainda com diversas experiências e promissoras inovações de inclusão e de participação pública provindas de cidades canadianas como Montreal ou Toronto (Kymlicka, 2003), ou brasileiras como Porto Alegre, através do simbólico e reconhecido processo do Orçamento Participativo.

Porém, a verdade é que a par de todas estas propostas sem dúvida com enormes potencialidades e em franca expansão, o que se verifica é que a maioria dos ensaios e das análises em torno da presente evolução dos regimes políticos urbanos, suas estruturas relacionais, de influência e de poder, mantêm ou mesmo reforçam posições consideravelmente críticas. Para parte significativa dos actuais analistas e cientistas das temáticas urbanas – não obstante o vasto conjunto de propostas de inovação política e administrativa, de novas visões de qualidade de vida e de sustentabilidade urbana, e ainda de reforço democrático e de aprofundamento da participação – o panorama global não parece ser, infelizmente, o de as cidades esta-

rem a ser governadas por princípios e objectivos mais democráticos, mais sustentáveis e mais equitativos.

Quais as bases desta postura crítica tão alargada em grande parte da comunidade pensante? Está a cidade política em evolução tão ou mais duvidosa que os sistemas geopolíticos de um planeta em transformação e, em grande medida, em rota desconhecida, não de todo planeada e ainda menos democraticamente apropriada? Afinal, é também crescente o reconhecimento – científico e também social – de que a cidade é e será palco de parte vital das propostas de novas configurações culturais, políticas e governativas, quer para si própria quer para as mais diversas escalas do mundo. O que sucede é que esta natureza de esteio e de demonstração que a cidade transporta também se traduz, e com similar força, em relação a dimensões menos positivas da evolução civilizacional. É na cidade, e sobretudo nas suas dinâmicas de produção e de reprodução, que as luzes e as sombras da humanidade mais fortemente se sentem e se reflectem: da sua demografia às condições espaciais das dinâmicas intergeracionais, da produção de habitats ao imobiliário e ao endividamento – o novo e muito assustador activo político-económico –, do seu metabolismo energético à sua pegada ecológica, do seu capital social e construção de cidadania ao populismo e às manifestações mais localistas e egoístas. Na verdade, a questão de «quem governa a cidade» pode indiciar-nos muito, nos dias de hoje até mais do que nos de ontem, sobre «quem governa»: as sociedades, a economia, a cultura, o planeta.

Entre as mais estimulantes reflexões nestes campos, na última década, encontra-se alguma da mais recente literatura científica francesa e canadiana que se tem ocupado da questão dos regimes políticos nas cidades[1]. A literatura anglo-saxónica tem levantado por sua vez reflexões muito bem sistematizadas em torno da chamada *teoria dos regimes urbanos*[2], fazendo uma estimulante interligação com outras áreas de análise tais como os debates em torno dos conceitos e dinâmicas de formação de *capital social* e de *comunidades políticas*. Não obstante as múltiplas e sem dúvida relevantes diferenças culturais e escolásticas, quando as análises científicas se centram no estado-da-arte da governação urbana ocidental parecem existir posicionamentos de considerável similitude, sobretudo, justamente, em relação ao reconhecimento dos presentes riscos de fragmentação da acção política da perda de formas de condução estratégicas e integradas, da relativa exclusão de diversos campos de expressão da cidadania, da discricionariedade fortalecida em torno de diversas

1. Veja-se nomeadamente os textos exemplares de Bernard Jouve e Christian Lefèvre (1999), de Jean Joana (2000), de Bernard Jouve (2004) e de Gilles Pinson (2009).
2. Veja-se os também estimulantes textos de Alan Harding (1996), de Gerry Stoker (1995 e 2000), de DiGaetano e Klemanski (1999), de Arnaldo Bagnasco e Patrick Le Galès (2000) e os de Neil Brenner (1999, 2002 e 2004).

comunidades político-económicas, não poucas com direcção pública, e, como consequência de tais preocupações, de um crescente apelo ao «retorno à política» na cidade, aos grandes reenquadramentos de interpretação, de inter-relação e de acção comprometida na cidade.

Vejamos então as possibilidades de resposta à questão de «quem governa as cidades». A complexidade da resposta obriga à estruturação sistémica de uma série de análises. Haverá, em primeiro lugar, que perceber os actuais enquadramentos de acção e de política pública na cidade, especialmente perante as novas realidades urbanas, ou das linhas de evolução urbana decorridas nas últimas décadas e resumidas em capítulo anterior. E, nessa óptica, avaliar e ajuizar sobre elementos de base tais como: a existência e eficácia de estratégias; a efectividade das políticas, nos mais distintos campos e escalas – não esquecendo, justamente, as novas escalas da cidade; os graus de autonomia local e as redes de acção conjunta; as formas e dinâmicas das estruturas e culturas organizacionais e administrativas; a permeabilidade do pensamento e da decisão pública face a elementos externos, sejam agentes privados ou do chamado terceiro sector; enfim as reais estruturas de poder e os quadros relacionais internos e envolventes à governação da cidade. Em segundo lugar, em face destes elementos bem como da sua evolução mais recente, procurar perceber as lógicas de transformação das atitudes e das culturas dos actores públicos nas políticas urbanas, como se têm materializado tais transformações, sob a forma de políticas, acções e projectos sobre os espaços urbanos e sobre os cidadãos. Em terceiro lugar, reavaliar as lógicas de inter-relacionamento entre os universos públicos e os restantes actores da cidade (privados, associativos, corporativos, partidários, etc.), procurando-se enfim interpretar as dinâmicas, também em reconfiguração, dos sistemas de percepção, de relacionamento, de acção, dos regimes urbanos e, portanto, da governação da cidade.

Não obstante os manifestos progressos nos campos da descentralização e da desconcentração político-administrativa, no sentido do fomento de governos locais politicamente mais autónomos, mais próximos das escalas dos problemas, mais responsáveis e administrativamente mais ágeis, há que reconhecer que existe ainda um importante caminho a percorrer. Tanto mais em países com uma forte cultura centralista, como é o caso de Portugal.

Uma das situações mais evidentes da contínua disjunção entre a escala dos problemas (e das oportunidades) e a escala da política encontra-se ao nível da cidade-região. Presentemente, muito poucas metrópoles europeias têm um governo politicamente concreto de escala metropolitana. No Sul, existem apenas as excepções da Comunidade Autónoma de Madrid, projectada de forma a evitar um «Distrito Federal» para a cidade mas paradoxalmente resultando num forte governo de escala metapolitana; e o Município de Istambul, que detém um considerável grau de autonomia mas que nem por isso deixa de estar em constante

conflito com as autoridades centrais. Alguns metro-governos existiram em décadas anteriores mas foram abolidos, como em Barcelona; enquanto outros, se os encontramos na lei, são na verdade extraordinariamente débeis e quase não-existentes como entidades governativas, como nos casos das grandes metrópoles de Itália e de Portugal. Estes cenários metro-administrativos têm conduzido a sérias lacunas políticas e a enormes e bem concretas dificuldades de gestão integrada, em dimensões cruciais como o planeamento urbano, os transportes e a mobilidade, a energia urbana e o ambiente. Existem várias formas e parcerias de cooperação, bem como o fomento de redes de intercomunalidade e de governança metropolitana, estas porém estão muito frequentemente sujeitas a doses consideráveis de comunitarismo político e a uma permanente falta de coordenação integrada. Estes constrangimentos acabam por afectar as próprias políticas de escala mais municipal e local, acabando por ampliar défices de governação herdados e aumentando uma cultura de competitividade imperfeita e enviesada entre os municípios. A maior parte dos recursos políticos e funcionais da administração pública são utilizados numa base de adaptação orgânica a esta fractalidade administrativa, configurando estruturas de governança altamente complexas, num panorama onde, na maioria das vezes, não se vislumbram bases minimamente claras de estratégia e de objectivos públicos e colectivos.

A maior parte dos processos de politização metropolitana, na Europa, nos anos mais recentes, são processos plenos de escolhos e de antagonismos, continuando a levantar forte oposição nos mais diversos ambientes, sobretudo ao nível das elites e das administrações centrais, mas também em não poucas administrações locais (Jouve e Lefèvre, 1999). Por um lado, a relutância na cedência de poder governativo por parte de classes normalmente ligadas aos corredores do poder central é claramente manifesta perante os medos do potencial poder de grandes metrópoles. Tal demonstrando que os processos de metropolização institucional são, sem dúvida, substancialmente distintos dos processos de descentralização de âmbito mais local. Ao mesmo tempo, e não obstante todos os projectos e discursos de aumento da cooperação departamental, continua a revelar-se difícil o fomento de uma cultura administrativa de parceria público-público, de práticas de efectiva subsidiariedade e de trabalho mais conjunto pelas distintas escalas e áreas de governo, tanto em sentido vertical como horizontal. A instauração de uma nova escala na administração pública exigiria, para além de um *player* muito poderoso, muito mais abertura e cooperação entre diferentes órgãos. Assim se tem assistido a uma continuada acção fragmentada por parte dos poderes políticos, quer dos órgãos desconcentrados do Estado central, quer das autarquias locais, tendo estas por sua vez também reconhecidas limitações de acção e fraca possibilidade de acção de âmbito regional. Resultando, apesar do aumento das responsabilidades e das pressões urbanas, uma contínua fragmentação política com fortes

CAIXA 14

A economia das cidades na era do capitalismo cognitivo

Mário Vale | Instituto de Geografia e Ordenamento do Território | Universidade de Lisboa

Do capitalismo mercantilista ao capitalismo industrial, a cidade tem-se afirmado como a forma espacial paradigmática para o desenvolvimento económico. Também no presente, as mudanças tecnológicas e a relevância do conhecimento e da inovação continuam a reforçar algo paradoxalmente a aglomeração urbana. Apesar de estarem reunidas as condições para uma «alienação» da geografia, como advoga Friedman (2005) com a sua tese do «mundo plano» – devido à redução dos custos de transporte de mercadorias, pessoas e informação e aos diversos acordos políticos no sentido da construção de um mercado global –, a verdade é que a concentração espacial de actividades e pessoas continua a constituir um traço indelével da geografia económica contemporânea. Os factores de localização das actividades económicas não passaram a ser indiferenciados, nem a economia se espalhou indiscriminadamente pelo globo. Há mesmo algumas evidências contraditórias: as actividades baseadas nas TIC continuam muito concentradas no espaço e os «*spillovers*» do conhecimento (ex.: patentes) configuram pequenas ilhas do conhecimento. Trata-se mais de um caso de «montanhas num mundo plano» (Rodriguez-Pose e Crescenzi, 2008).

Então o que está errado na tese do «mundo plano» de Friedman? Na verdade, os custos de transporte e de comunicação baixaram substancialmente, mas não se passou o mesmo com os custos de transacção e de coordenação que, regra geral, aumentaram. Por outro lado, a proximidade física revela-se muita vantajosa para as actividades mais dependentes de conhecimento tácito e do contexto, isto é, das características das instituições, rotinas e práticas locais (Vale, 2010).

Partindo de um ângulo diferente, Florida (2002) desenvolveu a tese dos três T (Tecnologia, Talento e Tolerância), em que releva a dimensão intangível e simbólica na criação de valor numa nova fase do capitalismo cognitivo, beneficiando especialmente as cidades que propiciam uma «atmosfera» ideal para a atracção e fixação de profissionais altamente qualificados, criativos e com grande mobilidade. As cidades internacionais supostamente de sucesso oferecem espaços públicos de qualidade inclusivos e seguros, serviços e comércio diversificado, ambiente cultural vibrante e são animadas por uma classe profissional criativa essencial para a criação de valor. Na argumentação de Florida «*jobs follow people*», em virtude de as actividades mais avançadas necessitarem de recursos humanos qualificados, essencialmente localizados nas grandes cidades. Porém, Glaeser *et al.* (2011) argumentam que «*people follow amenities*», o que em todo o caso continua a reforçar a cidade enquanto espaço de consumo e de lazeres.

Numa ou noutra tese, a cidade continua a revelar-se primordial nesta fase do capitalismo cognitivo e são visíveis os sinais de mudança nas orientações da política urbana, actualmente mais centradas na competitividade e na internacionalização, sem que se deixem de levantar questões de coesão social e de justiça espacial decorrentes desta alteração de prioridades.

Referências:

FLORIDA, R. (2002), «The economic geography of talent», in *Annals of the Association of American Geographers*, 92 (4), p. 743-755.

FRIEDMAN, T. L. (2005), *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux (disponível tradução portuguesa).

GLAESER, E.; KOLKO, J. e SAIZ, A. (2001), «Consumer city», in *Journal of Economic Geography*, 1(1), p. 27-50.

RODRIGUEZ-POSE, A. e CRESCENZI, R. (2008), «Mountains in a flat world: why proximity still matters for the location of economic activity», in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1, p. 371-388.

VALE, M. (2009), «Conhecimento, inovação e território», in *Finisterra* – Revista Portuguesa de Geografia, XLIV(88), p. 9-22.

efeitos de desperdício de recursos e deseconomias de escala, tanto a nível político como social e económico. Com notórias excepções no panorama das metrópoles europeias (Londres, Madrid, Viena, Istambul, algumas cidades francesas e alemãs), o actual contexto mostra que as capacidades de acção e de poder político para actuar nas metápoles contemporâneas permanecem ainda muito pouco consolidadas (Brugué e Gomà, 1998).

Este panorama – de importantes constrangimentos evolutivos, não obstante diversos projectos e políticas de reforma e de reorganização político-administrativa de base territorial – pode também ser diagnosticado em relação aos processos de modernização organizacional e cultural das autarquias. Os esforços de reforma no sentido da transformação para uma *nova administração pública* têm esbarrado em várias formas de resistência por parte dos mais diversos grupos políticos, sindicais e socioprofissionais, todos ligados aos *status quo* existentes. O que, perante uma ainda débil predisposição de muitos eleitos e das próprias elites urbanas para mudanças eventualmente pouco populares a curto prazo, tem condicionado diversos processos de reforma, congelando-os mesmo (mas não os discursos), ou então obrigando-os a suceder-se quase exclusivamente via processos de exteriorização de serviços públicos, por subcontratação, empresarialização externa ou mesmo privatização. Enviesamentos estratégicos que revelam, mais do que preferências ideológicas, insuficiências por parte dos poderes políticos, na capacidade de construção de reformas estruturais, bem como na capacidade de negociação e de construção de formas amplas de concertação.

Uma parte significativa dos processos de reforma administrativa e organizacional tem sido conduzida por formas muito sectorializadas, baseadas em face de rea-

lidades parciais de cada determinada área ou escala da administração pública. A dificuldade de accionamento de estratégias de reforma de âmbito mais integral, que envolvam os diferentes níveis do Estado e permitam projectos de carácter mais multissectorial e multiescalar, faz com que, também aqui, permaneçam os riscos de uma contínua fragmentação da acção pública.

Do mesmo modo, as dificuldades nas reformas organizacionais também se manifestam no âmbito da ainda limitada abertura à inovação por parte dos universos técnicos e de conhecimento da administração. Um dos reflexos desta limitada abertura, no âmbito da administração das cidades, encontra-se em áreas tão vitais como as do planeamento urbano e da gestão urbanística, onde, tirando raras excepções, se continua a administrar, a regular e a desenhar o território urbano por meio de modelos ainda fortemente baseados em lógicas quase exclusivamente morfofuncionais (Font, 2001 e 2003; Ferrão, 2004), de delimitação de usos do solo e de regulação de funcionalidades por noções «paradigmaticamente ultrapassadas». Tal como, de resto, já há muito vêm referindo importantes pensadores como Jane Jacobs (em 1961) ou Henri Lefebvre (em 1970), ambos com críticas já bem antigas mas com uma actualidade muito contundente em relação aos modelos tecnicistas e racionalistas de urbanismo, como elementos impeditivos de uma efectiva qualificação das cidades e suas dinâmicas contemporâneas.

A fragmentação da acção pública, por outro lado, tem vindo a ser relativamente racionalizada e disciplinada por via do planeamento estratégico. Mas também neste campo há dificuldades. Em primeiro lugar, a débil consistência política de escala metropolitana na maioria das cidades coloca dificuldades no desenvolvimento de planos estratégicos que atendam de forma integrada às novas escalas da cidade. Ao mesmo tempo, o fraccionamento sectorial dos agentes públicos origina, por sua vez, importantes adulterações na construção de visões mais colectivas. Existem assim claros riscos de que uma determinada receita considerada como panaceia – como tem sido apresentado, em múltiplas situações, o planeamento estratégico – possa transformar-se, demasiado depressa, em placebo. Pela mimetização simplista de fórmulas – mas não de culturas – de planeamento estratégico, contraindo assim muitas cidades um indesejado efeito de normalização de soluções que, por isso mesmo, deixam de o ser (Borja e Castells, 1997). Muitos «planos estratégicos» deixam rapidamente de ter capacidade vinculativa de compromisso e de acção, sendo progressivamente esquecidos. Outros acabam por se tornar em simples e limitados planos normativos e urbanísticos. Este tipo de constrangimentos tem colocado muitos governos locais perante linhas de conduta (e de interdependência) bem distintas das que os próprios esperariam desenvolver – e assim gerir politicamente – sobre contextos melhor suportados e certamente baseados noutro tipo de afirmação política. As próprias teorias regulacionistas, nestes contextos, acabam por reconhecer panoramas onde a «organi-

zação mobilizada do território urbano» e os processos de diálogo e de negociação, embora aumentando substancialmente nas últimas décadas, se têm concentrado muitas vezes nas áreas económicas e perante apenas determinados actores (Lipietz, 1994).

Para uma grande parte das estruturas político-institucionais urbanas, o que sucede hoje traduz-se, como muito bem escreveu Lorrain (2000), numa assimetria crescente entre, por um lado, uma cultura administrativa que se mantém rígida e muito condicionada por interesses e corporações diversas e, por outro lado, uma crescente dinâmica de projectização e de empresarialização. Embora existam obviamente muitas boas razões para a abertura da acção pública a uma maior cultura de parceria com outros agentes das sociedades urbanas, a uma maior eficiência e a uma mais evidente objectivação em projectos concretos, o problema é que, em muitos sistemas políticos urbanos, acaba por suceder uma coexistência de dois subsistemas consideravelmente distintos – uma administração clássica e fordista e uma empresarialização eficientista – com quase nenhuma conexão entre si, consumindo ambos preciosos recursos públicos e não necessariamente garantindo o melhor provisionamento e a melhor qualificação da cidade.

Estes são os maiores constrangimentos, sobretudo em tempos de crise política e económica. Há que reconhecer, no entanto, que a par destas efectivas dificuldades de afirmação de novos projectos integrados de governação urbana, em muitíssimas cidades europeias as transformações têm sido de âmbito considerável, gerando dinâmicas motivacionais e de capital social suficientes para uma cultura de criatividade, de inovação e de pluralidade. O que, a par com as novas potencialidades de afirmação e de flexibilidade glocal, tem permitido uma significativa qualificação urbana – e política – de muitas cidades.

Embora existam múltiplos elementos comuns na presente evolução de todas as cidades, sucedem-se, nas suas específicas realidades políticas, caminhos bem diversos; ou melhor, estádios de evolução marcadamente distintos. Há muitas cidades e metrópoles onde permanece, ainda hoje, uma contínua incapacidade política e estratégica de qualificar de forma integrada as suas estruturas de acção, com base em princípios e objectivos colectivos e atendendo às novas realidades urbanas. Nestas urbes, quem as governa, ou quem define as agendas, os objectivos e os contornos da acção política, parece não ser verdadeiramente ninguém, sendo o vazio relativo de poder ocupado por uma combinação fractal, orgânica, não planeada, de poderes factuais com poderes dispersos e parcelares, onde os mais poderosos têm, sempre, maior acesso às agendas e aos recursos. Por outro lado, há um número crescente de cidades – e também de metrópoles, embora aqui em menor número – onde se têm comprovadamente desenvolvido estruturas de governação fundadas num considerável projecto colectivo, paulatinamente construído sobre bases estratégicas, de concertação e de compromisso. Nestas,

CAIXA 15

As políticas urbanas e a União Europeia

José Carlos Mota | **Universidade de Aveiro**

As cidades sempre desempenharam um papel relevante na história da Europa, sendo uma das suas dimensões distintivas e também, pelo seu papel político, económico, social, cultural e cívico, uma das suas razões de ser (BENEVOLO, 1995). Contudo, ao mesmo tempo que o seu papel e função são reconhecidos, tem sido também sobre elas que incidem crescentes preocupações ambientais, de exclusão social, desemprego e pobreza. Apesar das limitações que decorrem do facto da União Europeia (UE) não ter competência direta sobre as cidades, tem-lhes dedicado crescente atenção com o desenvolvimento de diversos documentos e instrumentos orientadores.

Do conjunto do pensamento e das estratégias propostas para as cidades, a nível europeu, salienta-se o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC, 1997), desenvolvido para «definir objectivos políticos e princípios gerais de desenvolvimento espacial à escala da UE» e «alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado e respeitador da sua diversidade», com especial destaque para o «desenvolvimento espacial policêntrico» e para uma «nova relação cidade/campo». Este documento, amplamente debatido a nível europeu (FALUDI & WATERHOUT, 2002; FERRÃO, 2004; ROSA PIRES, 2005), inspirou sobretudo o desenvolvimento de políticas de longo-prazo, nomeadamente o Observatório Europeu de Política Pública Territorial [ESPON] e relevante legislação e instrumentos de política pública de âmbito nacional (Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo em Portugal, 1999 & Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, 2007).

Um segundo marco relevante corresponde à integração do conceito da coesão territorial na Constituição Europeia, no âmbito do Tratado de Lisboa (2007), a par da coesão económica e social. Este relevante passo resultou de diversos contributos prévios, nomeadamente o Acordo de Bristol – Comunidades Sustentáveis [Presidência britânica da EU, 2005], a comunicação da CE sobre «a contribuição das cidades para o crescimento e o emprego» (2006), e a Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis [Presidência Alemã da UE, 2007]. Nesta sequência surgiu a Agenda Territorial Europeia (2007), que orientou o desenho e conceção do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) 2007-2013, cuja avaliação do impacto é ainda uma incógnita.

Presentemente, no quadro das preocupações com a séria situação económica e social, a UE tem em discussão uma agenda europeia para o crescimento e emprego – 'Europa 2020' (2013-2020) –, onde emerge a importância das políticas de desenvolvimento de base territorial, com particular enfoque para o papel das cidades, tendo como base a aposta num modelo de «crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» e numa «especialização inteligente».

Neste sentido, vários países europeus estão a preparar os correspondentes novos quadros de políticas públicas urbanas. Por exemplo, o Reino Unido lançou o documento «Unlocking growth in cities» onde se reconhece o papel das cidades como motor de crescimento económico e, ao mesmo tempo, se exige um novo papel do poder local para uma resposta qualificada aos desafios em presença.

Em Portugal são contraditórios os sinais sobre o reconhecimento do papel e potencial das cidades (da governança local e das políticas urbanas) na resposta aos desafios que o país enfrenta.

Por um lado, existe um reconhecimento da sua importância, pois os poderes públicos nacionais mantêm em execução um plano de investimento na Política de Cidades (onde só num dos seus eixos – Parcerias para a Regeneração Urbana, prevê investir mais mil milhões de euros), os agentes económicos alertam para o seu papel fundamental na atracção do investimento directo estrangeiro [Ernst & Young, «Portuguese Attractiveness Survey 2011»], e a sociedade civil tem-se vindo a organizar para lhe prestar uma crescente atenção [eg. movimento informal «Cidades pela Retoma» e projecto «Global City 2.0»].

Por outro lado, o panorama parece ainda algo incerto, quer pelo facto da orgânica governativa não reconhecer a relevância da matéria, tendo deixado de haver uma referência explícita à tutela das cidades, diluída numa tutela que junta a agricultura, o mar, o ambiente e o ordenamento do território, quer ainda pela circunstância do debate sobre o futuro do poder local, onde se deveria discutir os desafios da governança local e o papel crescente das cidades, ignorar a maior parte destas questões, centrando a sua energia em propostas de mera nova geometria das freguesias, quer, por último, por existir o receio de o investimento público atrás referido, da Política de Cidades, não estar a ser devidamente aplicado e poder ser, uma vez mais, dirigido para apoiar a construção de infra-estruturas e de imobiliário nos seus sentidos clássicos, não dotando as cidades das «qualidades imateriais» necessárias aos desafios do futuro.

Num cômputo global, o que irá fazer a diferença entre as boas intenções e a sua concretização, tanto a nível europeu como nacional, será a vontade que se tiver de alinhar esforços, dinâmicas e estratégias. Esperar-se-á dos poderes públicos que liderem os caminhos com posturas colaborativas, sólidas e credíveis, mobilizado os múltiplos saberes científicos, empreendedores, produtivos e cívicos em torno da qualificação das cidades europeias, tornando-as motoras de desenvolvimento e de crescimento.

Links principais:

http://www.espon.eu/
http://www.communities.gov.uk/archived/publications/regeneration/policypapersuk
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/g24239_pt.htm
http://www.bmvbs.de/SharedDocs/EN/Artikel/SW/leipzig-charter-on-sustainable-european-cities.html
http://www.eu-territorial-agenda.eu/Pages/Default.aspx
http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2011/index.cfm
http://www.communities.gov.uk/publications/regeneration/growthcities
http://politicadecidades.dgotdu.pt/

http://www.greensavers.pt/2011/12/11/portugal-tem-de-apostar-nas-cidades-para-atrair-mais-investimento-directo-estrangeiro
http://noeconomicrecoverywithoutcities.blogs.sapo.pt/ & http://www.globalcitynetwork.org/
http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf

Referências:

BENEVOLO (1995), *A Cidade na história da Europa*, Lisboa: Editorial Presença.
FALUDI, A., WATERHOUT, B. (2002), *The making of the European Spatial Development Perspective: no masterplan*, Routledge.
ROSA PIRES, A. (2005), *The fragile foundations of european spatial planning in Portugal, European Planning Studies*, Vol. 13, Iss. 2.
FERRÃO, J. (2004), «A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?», in *Revista Eure*, vol. XXX, n.° 89, p. 43-61, Santiago de Chile.

percepciona-se melhor quem governa, e com que ideais: mais do que o agente A ou o agente B – embora as lideranças políticas e institucionais sejam vitais –, a governação é sustentada e reconhecida por sobre um conjunto relativamente claro e democraticamente aceite de desígnios, objectivos, actores e projectos. E por sobre um capital sociocultural e uma cultura cívica e crítica que melhor se dinamiza, mais se empenha e mais participa, justamente, face a tais elementos.

4.2. Projectos e empreendedorismo

Confrontados com estruturas administrativamente fragmentadas e com funcionalidades assimétricas em relação às problemáticas da cidade, convocados a constantes e quotidianas urgências de acção nos mais variados campos, os governos das cidades têm estado sujeitos a fortíssimas pressões. O que tem conduzido muitos a uma busca de políticas programáticas muito orientadas para o fomento e a catalisação de um empreendedorismo de base mais liberal, que permita, quase por si só, a qualificação e o aumento da coesão e da competitividade da cidade.

As reflexões de Bob Jessop (1994, 1999 e 2002) são particularmente interessantes neste domínio. Este cientista tem observado a passagem de um Estado

com escala de acção eminentemente nacional, como agente primordial dos sistemas keynesianos de bem-estar, que classificou de *Keynesian Welfare National State,* para, como resposta aos movimentos de glocalização socioeconómica, um Estado com escalas de actuação cada vez mais regionais e locais, mas também mais fragmentadas, que tem ajustado as suas atitudes políticas a práticas de fomento do empreendedorismo, classificado como *Schumpeterian Workfare Postnational Regime*. Este tipo de análise é distinto de outras análises que caracterizam as recentes transformações da acção pública urbana como uma mera demissão das responsabilidades públicas. Na verdade, retornando ao próprio Schumpeter, a capacidade empresarial (*entrepreneurship*) caracteriza-se pelo desenvolvimento de oportunidades de criação de mais-valias e por combinações activas em meios de inovação. Perspectiva que assiste hoje a grande parte dos governos das cidades, postulando uma cultura de projecto, de empreendedorismo e de competitividade, tanto nas dimensões privadas como nos próprios universos da administração pública. Não passando os governos urbanos, nestes âmbitos, a simples condutores de uma política de *laissez-faire* e *laissez-passer*, antes se tornando, bem pelo contrário, consideravelmente activos no fomento de políticas orientadas para a dinamização dos agentes e dos mercados, para a busca de investimentos (essencialmente privados) e para a exponenciação de mais-valias nas diferentes actividades ligadas às funções urbanas (Peck, 2001). É nestes contextos que surgiu o conceito da *cidade empreendedora*[3], presentemente em desdobramento para subconceitos como o de *cidade inovadora* ou o de *cidade criativa* (Bourdin, 2010).

A principal questão é que este tipo de políticas permanece, em considerável medida, ainda muito apegado a determinadas cúpulas ideológicas e a comunidades políticas cujas lógicas nem sempre são claramente transparentes e democráticas. Manifestando grandes dificuldades na transformação das suas estruturas administrativas e orçamentais internas, por estas sustentarem importantes estruturas de poder institucional e corporativo, incluindo estruturas de poder dos próprios eleitos, existe uma pró-actividade schumpeteriana vivida sobretudo ao nível das cúpulas políticas e económicas locais. David Harvey já diagnosticara em 1990 uma paulatina mudança por parte das lideranças das autoridades públicas, de uma atitude de gestão urbana (*urban managerialism*) para uma outra de empreendedorismo urbano (*urban entrepreneurialism*).

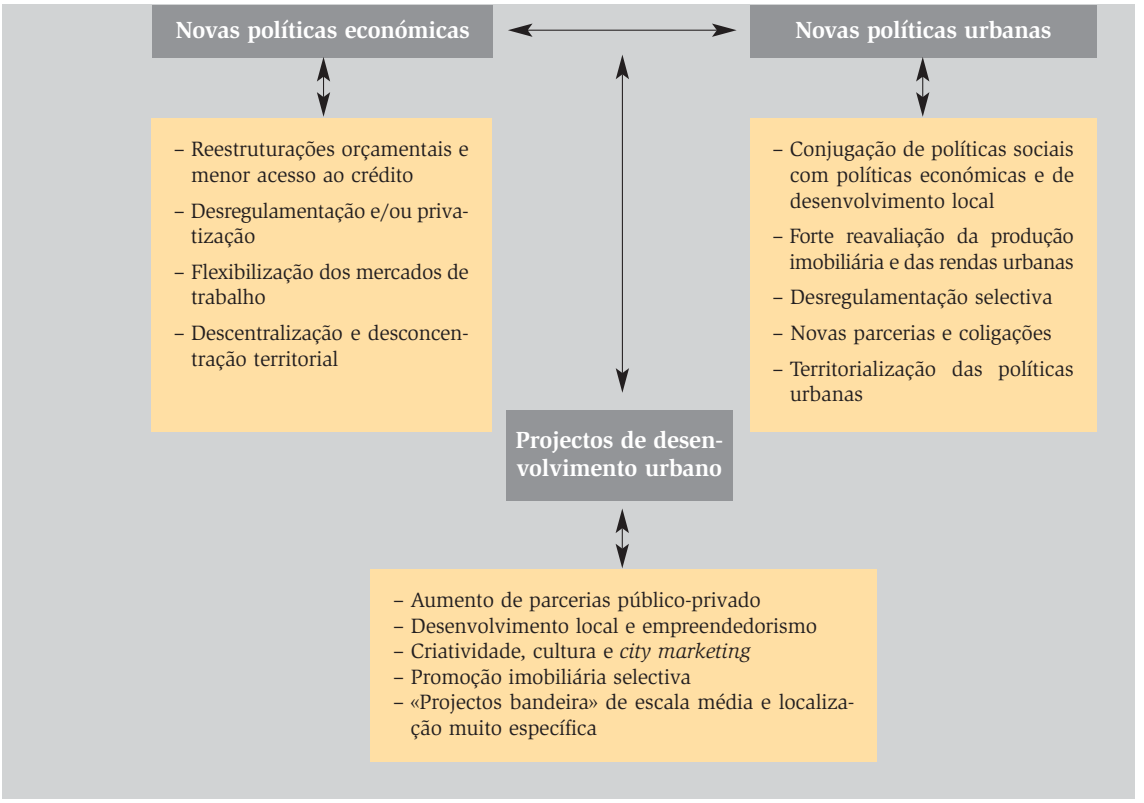
Esta atitude de índole mais empreendedora, mas em simultâneo ainda não assumida como estratégia pública pelos grandes corpos da administração local, tem, para Jessop (*idem*, 2002) três grandes linhas:

3. Tradução sugerida de *Entrepreneurial City.*

a) Uma ênfase na promoção da competitividade e da inovação, através de políticas económicas de apoio ao lado da oferta em mercados de produção urbana de reconhecido interesse (*supply-side economics*);
b) Uma demasiado fácil subordinação de diversas políticas sociais e de bem-estar a políticas e perspectivas de pendor mais financeiro;
c) Uma importante reconfiguração, nas escalas de governação local e regional, das redes de actores, ao que Neil Brenner chamou reterritorialização, ou reescalonamento, das dinâmicas do Estado local (2004).

As cidades são, sem margem para dúvidas, lugares altamente privilegiados para a potenciação de mais-valias e de criatividade numa série de cadeias de valor acrescentado, quer em conjuntos integrados de fileiras de produção urbana (nomeadamente na conjugação das componentes financeiras do imobiliário), quer em componentes finais mas definidoras da totalidade de diversas outras cadeias (nomeadamente nas áreas de valor imagético e demonstrativo, tais como o marketing, o franchising, a arquitectura, as artes). Porquanto as possibilidades de conjugação relacional e negocial entre os actores económico-financeiros mais relevantes, com as oportunidades competitivas que a cidade propicia, traduzem nelas estímulos mais que suficientes para o interesse por novos quadros de acção político-económica. Como consequência destas lógicas de apropriação competitiva de valor, têm-se redesenhado as agendas para muitos governos – e eleitos – urbanos. Enfrentando orçamentos públicos limitados, são grandes as pressões por políticas de mercado e pelo fomento de projectos específicos de determinados mercados de produção urbana com expectativas de substanciais mais-valias. Tem-se destacado nestes âmbitos o mercado imobiliário, pela sua transversalidade nas cadeias de valor urbano e pela sua característica de *mercado de futuros*. Mas também, e de forma crescente, as *utilities* ou os serviços de aprovisionamento e distribuição pública, em áreas como as águas e o saneamento, a gestão de espaços públicos, o estacionamento, e muitas outras, fomentando-se parcerias e contratualizações na disponibilização de condições para investimento e gestão, e enfim no próprio *outsourcing* de várias áreas de serviço público.

Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002), há já 10 anos, sistematizavam esquematicamente as relações entre as novas políticas económicas, as novas políticas urbanas e os projectos de desenvolvimento urbano – veja-se o esquema junto, com origem nestes autores mas adaptado face às novas pressões e tendências de gestão urbana. As orientações político-económicas no sentido da competitividade e do fomento de determinados mercados financeira e imageticamente muito apelativos, desde os anos 1990, foram orientando em importante medida muitas das políticas urbanas para a promoção de projectos concretos de desenvolvimento urbano, que apelavam a doses maciças de investimento público (de fon-



As relações entre as Novas Políticas Económicas, as Novas Políticas Urbanas e os Projectos de Desenvolvimento Urbano [adaptado de Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, 2002]

tes locais, nacionais e europeias) bem como de investimento privado. Em grande medida desenvolvidos no âmbito de parcerias público-privado, ou no âmbito de uma gestão regulatória e administrativa estadual, desenvolveram-se e geriram-se parcerias e projectos com base na perspectiva de elevadas mais-valias financeiras decorrentes de mercados financeiramente muito activos (começando na própria promoção do solo urbano), pelo menos até ao *crash* imobiliário de 2008. Uma atractividade financeira também estimulante para as próprias instituições públicas, sempre confrontadas com a necessidade de materialização da produção urbana e dos recursos fiscais daí resultantes. E de recursos político-imagéticos, evidentemente. A cada vez mais reconhecida relevância do capital simbólico, da imagética e do marketing nas estratégias de competitividade urbana, bem como das estratégias de construção de poder político e social, permitiu um crescente fomento de grandes projectos catalisadores, ou «projectos bandeira»[4], nas cidades.

4. A literatura inglesa denomina-os como *flagship projects*.

A ideia de *projecto urbano* tem-se assim revelado como um dos mais poderosos catalisadores de estruturas eficientes de parceria e de governança na cidade. O repensar a que a presente crise tem obrigado alterará, em muitos locais, a dimensão, a responsabilização e a avaliação dos projectos urbanos. Projectos urbanos, não obstante as suas variações, envolvendo as elites económicas e culturais locais, permitindo a construção de fortes enquadramentos estratégicos e de acção colectiva, inclusive para a administração pública (Pinson, 2009) e, quando efectivamente de base local, permitindo até algumas doses de participação e de envolvimento cívico. Através desta ordem de projectos e de projecções, diversas coligações urbanas e respectivas comunidades político-económicas se materializaram e se materializarão, reordenando de forma relevante os regimes e as culturas políticos de muitas cidades, bem como a sua própria cultura democrática e cívica. Muitas agendas políticas locais ficaram, em considerável medida, muito apropriadas por «lógicas de projecto», não poucas vezes secundarizando outras escalas e campos de necessária estratégia e atenção política, conduzindo a uma preferência por lógicas de nova gestão pública, em detrimento da uma nova administração pública (Mozzicafreddo, 2003) perceptivelmente muito mais complexa, muito mais exigente e delicada, particularmente em contextos de reforma e de necessária negociação entre actores institucionais, sindicais e partidários.

Seguindo-se assim lógicas catalíticas, a afirmação política e social dos projectos urbanos depende sobremaneira da capacidade de fixação de uma imagem forte, e de assim atrair investimentos e capitais de diversas índoles. Para os decisores locais, existe também uma significativa facilitação semiótica numa gestão urbana desta ordem: a acção política por projectos – e não tanto por *políticas* – permite uma fácil objectivação, um envio mais controlado de mensagens mediáticas e uma mais clara percepção do que supostamente está em jogo. A gestão por grandes e mediáticos projectos ou, como escreveu Francesco Indovina (1993), a gestão da *cidade ocasional*, tornou-se uma prática especialmente apelativa na acção política urbana desde os anos 1990.

Marco Venturi, num seu notável texto de 1994, interligava o desenvolvimento e a promoção de grandes eventos na cidade com o que denominou de *festivalização* da política urbana – um conceito mais tarde aprofundado por Giandomenico Amendola, no seu excelente livro em torno dos desenvolvimentos pós-modernos na cidade europeia (2000). Para os panoramas da política – não só local –, o sucesso da governação tem dependido em importante medida de demonstração e de aprovação mediática. Assim, muitos têm preferido a concentração temporal, espacial e temática dos esforços das políticas em *happenings*, procurando hipoteticamente resolver de uma só vez uma grande multiplicidade de problemáticas. Os «grandes projectos» são mais fáceis de gerir do que os inúmeros pequenos e médios problemas urbanos, cuja atenção resulta ser politicamente dispendiosa e pouco

evidente. Permitem um exercício de gestão e de alocação de recursos e de energias relativamente claros. Contêm um número determinadamente visível, e não demasiado elevado, de actores com quem dialogar, negociar, contratualizar. Actores esses não poucas vezes interligados com as redes relacionais e de reciprocidade dos decisores políticos, chegando-se perto ou ultrapassando-se linhas de transparência e de democraticidade. E centrando as atenções da sociedade urbana, incluindo dos media, para os grandes projectos e eventos, deixando assim numa relativa obscuridade muitas outras problemáticas com que a cidade se debate. Venturi escreve a este propósito como perante a produção de grandes eventos numa cidade, e a análise da sua capacidade de produção imagético-imobiliária, «o problema da habitação passa a parecer um problema de minorias» (*idem*, p. 10).

Em simultâneo, pode-se ainda sugerir que os projectos de grande escala têm sido pensados por sobre uma reflexividade política modernista, mesmo keynesiana. Obrigando a avultados investimentos públicos, não obstante o apelo ao investimento privado. Mas que acabam por ser em considerável medida apropriados por motivações e objectivos privados, obtendo determinados agentes significativas mais-valias ao mesmo tempo que se secundarizam processos de avaliação e de participação pública. Presos por compromissos políticos, pelas suas próprias contratualizações formais e informais estabelecidas, os políticos e as instituições públicas ficam afinal a deter muito pouca margem de manobra e, perante tais lógicas, não são poucos os grandes projectos que acabam por não traduzir, de todo, os resultados propagandeados.

Uma das avaliações mais detalhadas feita nestes âmbitos envolveu uma análise a 13 importantes projectos de desenvolvimento urbano em 12 cidades europeias, bem como em torno das suas ópticas de justificação, de desenvolvimento e de democraticidade. Este estudo apresentou conclusões particularmente críticas (Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez, *idem*)[5]. Para além da comprovação do novo papel principal deste tipo de projectos na acção política urbana desde meados dos anos 1990, a análise confirmou diversas práticas pouco transparentes de planeamento, de gestão e de processamento administrativo, muito dirigidas por comunidades políticas relacionais, público-privadas, consideravelmente impermeáveis. Levantaram-se outras importantes dúvidas: ao nível da falta de integração dos projectos em estratégias mais amplas de cidade – mostrando-se assim, nesta mudança de uma lógica de planeamento para uma lógica de projecto, significativas ambiguidades na sua efectiva relevância para a globalidade das cidades em

5. Os projectos analisados neste amplo projecto de investigação foram os seguintes: Adlershof (Berlim), Orestaden (Copenhaga), Docklands International Financial Services Centre (Dublin), Cidade Olímpica (Atenas), Kop Van Zuid (Roterdão), South Bank (Londres), Expo 98 (Lisboa), Donau City (Viena), Abandoibarra (Bilbau), Central Business District (Birmingham), Espace Leopold (Bruxelas), Centro Direzionale (Nápoles) e Euralille (Lille).

CAIXA 16

O modelo Curitiba: a ecologia e a mobilidade como pilares de uma estratégia de futuro

João Seixas

A cidade brasileira de Curitiba, capital do Estado do Paraná, tornou-se nas últimas décadas uma referência de nível mundial, tanto para as áreas da sustentabilidade e do ambiente urbanos como para o âmbito do planeamento estratégico de cidade. Tudo começou nos anos 1960 com a criação e acção do IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba), um instituto municipal liderado pelo urbanista Jaime Lerner, que mais tarde se tornou prefeito da cidade ao longo de três mandatos. A decisiva acção do IPPUC implicou uma combinação activa, e infelizmente ainda hoje demasiado rara, entre a investigação e a análise das grandes questões urbanas e um correspondente desenvolvimento de estratégias e políticas públicas com elevada sustentação política.

Ao final de quatro décadas, poder-se-á assim definir o «Modelo Curitiba» por um movimento cultural e urbano de largo espectro, sustentado em estratégias e políticas ecológicas extraordinariamente activas e com forte impacto social e económico. De forma resumida (e certamente redutora) poder-se-á entender melhor esta estruturante acção política através de cinco dos seus principais pilares de política urbana: mobilidade e transportes públicos; ambiente urbano e verde; educação ambiental; requalificação dos centros urbanos; estratégia de perfil económico.

O sistema de transporte público de Curitiba é a coluna vertebral de funcionamento de toda a cidade. Dois milhões de habitantes utilizam uma vasta e extraordinariamente eficaz rede de ônibus urbanos (de coordenação municipal e sobretudo com empresas privadas), onde não se espera mais do que noventa segundos em qualquer paragem e se pode percorrer a cidade de ponta a ponta num máximo de 20 minutos, através de vias próprias e das famosas «estações-tubo». A comprovada eficiência e eficácia da rede – que custou cem vezes menos do que custaria a construção de uma similar rede de metro subterrâneo – fez com que mais de 70% das viagens urbanas quotidianas sejam feitas por ônibus, resultando por sua vez numa elevada rentabilidade financeira, tanto para os privados como para o município. Este sistema inclui ainda uma grande preocupação com as intermodalidades sociais (crianças e idosos, nomeadamente) e de mobilidades suaves (com bicicletas e ciclovias).

O sistema de parques urbanos baseia-se numa acérrima defesa da não construção e permeabilidade dos solos em vales e leitos de cheias – que foram objecto de acção paisagística e de construção de zonas de lazer. Não obstante o elevado aumento populacional da cidade, Curitiba será ainda hoje a cidade da América Latina com maior índice de espaços verdes e número de árvores per capita.

A educação ambiental resultou, por exemplo, numa percentagem de reciclagem de resíduos urbanos da ordem dos 90%. Existe uma «Universidade da Cidade». Existem igualmente bibliotecas em quase todas as centenas de bairros da metrópole, espaços culturais e educativos que transmitem a todos, começando pelas crianças, valores ambien-

tais e ecológicos. Com base numa estratégia de policentrismo, os principais centros urbanos foram entretanto objecto de profunda requalificação, desde a pedonalização das principais vias e espaços públicos ao reforço e construção de equipamentos culturais e sociais de referência, resultando num dos primeiros movimentos brasileiros urbanos, socioeconómicos, de «retorno ao centro».

Finalmente, o município promove ainda, desde há longa data, uma estratégia de consolidação do perfil económico da cidade, baseada quer em estruturas descentralizadas de desenvolvimento local, em cada bairro, quer na interligação entre as suas componentes endógenas com o apoio a correspondentes fileiras de inovação. Assim têm-se consolidado sectores como os da saúde e medicina, da tecnologia ambiental, da mecânica de precisão e do próprio urbanismo.

Presentemente, a cidade constrói uma nova estratégia, Curitiba 2030, que reforça a sua matriz ecológica, e que consolida, por sua vez, as suas redes de participação e de envolvimento cívico.

Referências:

GEHL, Jan (2010), *Cities for People*, Washington: Island Press.

MCKIBBEN, Bill Hope, *Human and Wild: True Stories of Living Lightly on the Earth (The World As Home)*, Minneapolis: Milkweed editions.

RUANO, Miguel (1999), *Eco urbanismo. Entornos Humanos Sostenibles: 60 proyectos*, Barcelona: Editorial Gustavo Gilli.

UN-HABITAT (2011), *Cities and Climate Change – Global Report on Human Settlements*.

UN-HABITAT (2007), *Urban Environment Newsletter*.

que se inserem; nas suas quase sempre exclusivas prioridades de mercado em torno dos segmentos socioeconómicos médio e alto, fomentando assim a especialização e a polarização socioespacial; ao nível da débil presença de processos e de mecanismos de participação; e ainda na falta de procedimentos de avaliação e de *accountability*[6]. Este estudo concluía que, de forma manifesta, «os projectos de desenvolvimento urbano reflectem e corporizam uma série de processos que estão associados a mudanças espaciais nas escalas de governação; estas mudanças, por sua vez, reflectem um redireccionamento da geometria de poder na gestão urbanística» (p. 195).

Pela sua relevância na reestruturação dos enquadramentos dinâmicos da acção política nas cidades, deve esta óptica de *redireccionamento da geometria de poder*

6. Significando «a obrigação de responder pelos actos e resultados» (Mozzicafreddo, Gomes e Batista; 2003, p. xiv e xv do prefácio).

– um redireccionamento de espectro mais largo, na verdade, do que para os campos da gestão urbanística – ser mais atentamente analisada. Até porque este redireccionamento não decorre, de forma simplista, da suposta saída ou demissão de actores públicos e governativos das arenas de governação. Tem beneficiado, antes, de uma considerável pró-actividade destes. A crise manifestada nas instituições do Estado reflecte-se na dificuldade em materializar projectos urbanos exequíveis e com resultados exequíveis, sem dúvida; mas sobretudo na sua própria capacidade para se situar numa posição de agente coordenador e estratega de uma mudança de sentido mais plural e de resultados mais democráticos.

Dois elementos mostram ser vitais para a prossecução, com múltiplos projectos, da reconfiguração política e governativa na sociedade urbana. Em primeiro lugar, uma capacidade estratégica e de afirmação política que inclua evidentemente fortes capacidades gestionárias e empreendedoras, mas que face a estas não subjugue, de forma alguma, princípios e valores de democracia, de equidade e de pluralidade (Subirats, 2003). Em segundo lugar, e em dinâmica de retroalimentação, a capacidade de as sociedades urbanas constituírem um capital crítico – ou, se quisermos, um capital político e sociocultural – capaz de interpretar, e de tomar como seus, os objectivos de uma cidade verdadeiramente plural.

Dez elementos-chave para o sucesso de projectos de regeneração urbana

1. Uma visão abrangente e integrada
2. Apoio a projectos, não a problemas
3. Intervenções de natureza transversal
4. Investimentos públicos como grandes âncoras
5. Uma excelente relação entre diferentes escalas de administração
6. Uma reconhecível partilha de custos e de benefícios entre actores
7. Um envolvimento pleno das comunidades locais
8. Uma capitalização e aprendizagem com as experiências
9. Uma constante avaliação de processos e resultados
10. Uma capacidade de adaptação à mudança, sempre que necessária e evidente

[Fonte: Contribution to the 5th Cohesion report «Cities supporting the EU 2020 strategy and cohesion policy» (URBACT Lead Experts)]

4.3. Regimes urbanos

Dada a sua relevância para a melhor compreensão das reestruturações em curso nas estruturas de poder urbano, o campo analítico dos *sistemas de acção política*, bem como dos sistemas relacionais entre actores políticos e socioeconómicos, tem tido uma crescente atenção. A consolidação de uma activa capacidade governativa na cidade, tanto na gestão das necessidades e dos aprovisionamentos públicos como no fomento do empreendedorismo e da competitividade urbana, por entre complexos e fragmentados sistemas político-institucionais, tem conduzido como vimos a linhas de acção de carácter *schumpeteriano*. Linhas de acção que têm fomentado a formação de coligações formais e informais de empreendedorismo nos espaços da política, entretanto glocalizada, da cidade. Diversas destas coligações são desenvolvidas entre círculos relacionais relativamente restritos, directamente envolvidos nos investimentos ou nos projectos primordiais (Harding, 1996). Recordaria aqui a perspectiva de Foucault de uma *microfísica do poder* (Teixeira Lopes, 2002), onde, no sentido de se atingirem determinados objectivos, alguns actores se conjugam por projectos concretos, em sucessivos processos que pouco a pouco acabam por consolidar uma determinada cultura ou mesmo ideologia de acção e de condução política na produção e na reprodução urbanas.

Seguindo as reflexões de Dunleavy (1980) sobre a formação de *comunidades políticas*, estas são constituídas por actores com um determinado conjunto de recursos, de posições e de interesses que se conjugam por via da negociação tácita dos objectivos de cada um, perante diferentes políticas e projectos. Dinâmicas de inter-relacionamento que, no âmbito das políticas urbanas de competitividade, foram assim criando redes relacionais e círculos de interdependência consideravelmente fechados, onde as negociações e as decisões têm sido tomadas de forma muitas vezes discricionária (Peck, 1995; Kantor, Savitch e Haddock, 1997; Kantor e Savitch, 1993). Estes sistemas de cooperação e de coligação entre determinados actores, fortemente baseados em atitudes activas por parte das cúpulas de poder (*neoestatismo*) e no favorecimento das parcerias público-privadas, têm sido igualmente referidos – embora no âmbito de análises sociopolíticas a outras escalas – como modelos de *neocorporativismo* (Viegas e Dias, 2000; Jessop, 2002). Estas foram tendências que se configuraram em diversos sistemas de governo urbano, por entre a desejada pró-actividade empreendedora e a permanentemente difícil maleabilidade das estruturas administrativas públicas.

Alguns sistemas de governo urbano, como o francês e o português, apresentam uma predisposição para o acréscimo das competências dos seus principais líderes políticos (Joana, 2000; Montalvo, 2003), muito particularmente dos presidentes de

câmara municipal e dos seus respectivos *staffs*: os chamados sistemas presidencialistas municipais. O carácter fortemente presidencialista de muitas autarquias, em conjunto com uma paralela sobrelevação da relevância de um reduzido número de eleitos, de equipas pessoais e de redes de relacionamento, provém de um triplo efeito: dos jogos de poder entre os quadros político-partidários da governação, que sobrevalorizam o papel do líder; de uma cultura de administração pública pouco propensa à tomada de novas formas de responsabilidades; e da contínua fragmentação dos universos de acção pública (Ruivo, 2000). As *comunidades políticas municipais* procuram, por sua vez, desenvolver alianças com actores da área privada e ainda comunitária, no sentido de dinamizarem determinadas políticas sobre a cidade e, como vimos acima, determinado tipo de projectos.

Uma parte muito interessante da literatura científica tem-se ocupado com a análise dos chamados *Regimes Urbanos*[7], construção conceptual de entendimento dos sistemas políticos urbanos contemporâneos, baseada na análise das relações e interdependências entre determinados actores do Estado, do mercado e da sociedade, em ambientes de actuação política e administrativa fragmentada mas na perspectiva de influências e decisões políticas orientadas para uma gestão por projectos de crescimento (*urban growth management*). Stoker (1995), nomeadamente, reflecte sobre como na procura de dinâmicas urbanas de crescimento a principal questão não era tanto em torno de «quem governa» para ser sobretudo em torno de «como é que determinados objectivos podem ser alcançados» e, mais particularmente, «como podem ser construídas e sustentadas coligações de interesses estáveis e resistentes».

Anteriormente, já alguns autores americanos tinham desenvolvido uma análise crítica em torno das chamadas *máquinas de crescimento urbano* nas cidades dos EUA[8], onde fortes atitudes empresariais nos estilos de governo urbano tinham conduzido ao domínio, no poder local e das respectivas agendas políticas, de um número relativamente restrito de actores financeiramente poderosos e usualmente ligados a determinados interesses empresariais. Citando Harding (1996): «(…) os decisores públicos estão naturalmente dispostos a suportar estratégias de desenvolvimento mais empreendedoras, para se sintonizarem com sectores da comunidade empresarial e procurarem atingir assim os seus próprios objectivos (…) quando se trata de projectos de desenvolvimento urbano, os votos contam mas são os recursos que decidem» (p. 16). Ou, como Mayer (1994) expressou: «O estilo mais horizontal dos novos sistemas de negociação e de parceria para projectos específicos não implica necessariamente uma maior abertura

7. Desde Stone (1989), DiGaetano e Klemanski (1993, 1999), Harding (1994), Stoker (1995), a Brenner (2004), Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw (2005) e Pinson (2009).
8. As *growth machine analysis*, veja-se especialmente Molotch (1976), Logan e Molotch (1987).

para influências e avaliações mais democráticas (…). Pelo contrário, os participantes podem formar grupos exclusivistas que representam apenas interesses determinados» (p. 324).

Embora numerosos trabalhos nesta área realcem as significativas diferenças entre os contextos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Europa Continental[9], as reconfigurações operadas em diversas comunidades políticas urbanas no sentido de perspectivas mais eficientistas, bem como a sua interpenetração com círculos relacionais ligados a determinados agentes empreendedores, reabriu, e com um renovado vigor face à presente crise, o debate sobre as potenciais novas formas de elitismo político-económico nas mais variadas cidades europeias. Uma perspectiva que levanta, de novo, importantes questionamentos sobre a (tão temida) *americanização* das cidades europeias, não somente nos campos das suas geografias, mas agora também nos das suas políticas.

Este debate coloca-se igualmente perto das propostas neopluralistas desenvolvidas por várias escolas de pensamento político, sociológico e geográfico, muito particularmente após o reconhecimento universal dos processos de globalização. Porém, os regimes urbanos de competitividade mostram ser exemplo muito claro das ainda consideráveis incertezas existentes no seio destas novas perspectivas. Na verdade, quase todos os regimes urbanos de competitividade configuram hoje formas de neopluralismo consideravelmente distintas das mais benevolentes perspectivas escolásticas de abertura e de inclusão política. A distinção neomarxista entre «valores de uso» e «valores de troca» coloca-se aqui de forma particularmente pertinente, e muito especialmente quando estão em questão valores (ou capitais) de base para os espaços e os fluxos da cidade, tais como a propriedade e, hoje, também a dívida. As estratégias de actores privados, ou de agrupamentos de actores privados, que obviamente actuam no objectivo de construção de mais-valias urbanas – investidores, financeiros e bancos, mediadores e construtores, corporações profissionais, empresas de serviços, mesmo os *media* –, constroem várias ordens de conjunções evidentemente muito poderosas, até pelas suas reais potencialidades de fomento económico e de inovação. Obviamente, a capacidade de construção estratégica por parte dos agentes públicos – a par das responsabilidades de *public delivery* –, nomeadamente em conjunto com os agentes privados, torna-se basilar. Valor de troca, portanto.

Finalmente, um outro ponto central deve ainda ser equacionado: a legitimidade política. O estabelecimento de prioridades políticas em torno de círculos e de redes relacionais restritas, não passando muitas vezes por qualquer tipo de linhas ou de planos estratégicos definidos, nem mesmo por procedimentos de discussão e de

9. Para trabalhos comparativos, vejam-se Jouve e Lefebvre (1999), Stoker (2000), Harding (1994, 1995 e 1996), Keating (1991), Wolman e Goldsmith (1992), Gueddes (2005).

CAIXA 17

Cidades criativas e criatividade urbana

Pedro Costa | ISCTE-IUL

A noção de cidade criativa tem-se disseminado fortemente na academia nos últimos anos, estando também crescentemente presente nos discursos e esferas de actuação pública sobre os espaços urbanos, às diversas escalas, desde as grandes instituições internacionais (UE, OCDE, ONU) aos governos locais, nos mais variados países. A relação entre criatividade e promoção do desenvolvimento urbano, o reconhecimento do peso e da importância das actividades culturais e criativas na promoção económica e no desenvolvimento territorial, ou a busca da competitividade pela via da captação da famigerada «classe criativa» têm sido algumas das variantes mais destacadas deste interesse, traduzidas em abordagens e perspectivas múltiplas sobre esta questão (veja-se a este propósito Costa *et al.*, 2007 e 2008).

Apesar deste renovado interesse e de toda(s) a(s) retórica(s) em torno do papel da criatividade no desenvolvimento das cidades e das regiões, o que é facto é que a relação entre actividades culturais/criativas e território, numa perspectiva bem mais ampla, tem várias e mais remotas origens e há muito tem vindo a ser estudada (cf. Costa *et al.*, 2008). As novas abordagens em torno das cidades criativas apenas as vieram evidenciar e trazer para o centro da análise e do discurso académico, mas também da prática política.

Pelo menos três grandes vertentes distintas podem ser destacadas na exploração desta relação entre criatividade e promoção do desenvolvimento urbano: (i) a ideia da necessidade de criatividade nos «instrumentos» para o desenvolvimento urbano, ou seja do desenvolvimento de ferramentas e soluções criativas associadas aos novos contextos socioeconómicos e culturais; (ii) o foco nas actividades e sectores criativos (muitas vezes assimiladas, com maior ou menor abrangência, às actividades culturais) como uma base estrutural do próprio desenvolvimento urbano (na perspectiva de que as actividades culturais e criativas têm uma relevância fundamental nas sociedades e economias actuais, e como tal devem ser uma das prioridades políticas de desenvolvimento urbano); e finalmente, (iii) a defesa da necessidade de atrair e sustentar actividades e competências criativas e baseadas no capital humano, no conhecimento e na inovação.

Seja na abordagem mais pragmática e *policy-oriented* de autores como Landry, Matarazzo, Fleming ou outros (que exerceram uma influência decisiva através de instituições como a COMEDIA, o DCMS ou o NESTA, posteriormente repercutidas um pouco por todo o mundo), seja no discurso mais mediatizado (mas também muito questionado na academia, não obstante a sua enorme influência) de autores como R. Florida ou J. Howkins, seja ainda através das análises mais académicas sobre cidades e criatividade e sobre as indústrias culturais e criativas de autores de proveniências e áreas tão distintas como F. Bianchini, J. O'Connor e D. Wynne, A. Pratt, K. Kunzmann, R. Caves, A. Scott, M. Storper, P. Hall, ou A. Markusen, entre muitos outros, estas ideias foram-se sedimentando ao longo dos anos 90, traduzindo-se numa progressiva aproximação de

perspectivas e discussões havidas em campos como os da economia e da sociologia da cultura, da geografia económica, da economia industrial e da inovação, da geografia urbana, dos *cultural studies* ou do planeamento urbano, em temas como, por exemplo, a actuação para a promoção do desenvolvimento urbano, as políticas culturais, o papel económico da cultura, a integração social pela cultura ou a multiculturalidade e o diálogo intercultural.

O reconhecimento, nos últimos anos, por múltiplos relatórios desenvolvidos por instituições internacionais (p.e., OCDE, 2005; EC/KEA, 2006; UNCTAD, 2008) veio dar uma maior visibilidade e sobretudo uma legitimação pública progressiva a estas actividades, à qual acresceu, em paralelo, uma forte divulgação de experiências de sucesso, um pouco por todo o mundo, de dinâmicas territorializadas baseadas na criatividade e actividades criativas.

Entre outros factores, uma questão de fundo parece destacar-se nesta afirmação da retórica das cidades criativas face às formas mais tradicionais de pensar e actuar sobre a cidade e a cultura. A par de um nítido desconforto em relação às (insatisfatórias) formas de análise e de intervenção mais convencionais, com um carácter fortemente disciplinar e sectorializado (a actuação na cultura, no urbanismo, na economia, na inovação, na inclusão social,…), afirmava-se com o discurso das cidades criativas a possibilidade de assumir e desenhar intervenções mais transversais, que ultrapassassem as velhas dicotomias e conflitos em termos de domínios e formas de actuação (p.e., economia *vs* cultura; público *vs* privado; efémero *vs* permanente; local *vs* global). Isto (a par da grande atractividade política do tema) permitiu ensaiar soluções (políticas, institucionais, de governança) também elas criativas e inovadoras para fazer face às novas realidades urbanas e às dificuldades das formas de actuação mais tradicionais.

Importa aqui salientar a distinção entre dois planos de discussão diferenciados (mas cruzados e usualmente confundidos) que têm marcado este renovado interesse pela criatividade na promoção do desenvolvimento territorial, nas suas diversas dimensões: um nível de análise consiste em encarar a criatividade como algo de transversal à economia e sociedade (e à vida urbana), assumindo-a como uma fonte potencial de criação de valor nas economias actuais, transversalmente a qualquer sector económico; um outro nível de análise distinto consiste (como frequentemente tem sido feito neste ressurgir do interesse pela criatividade) em focar o olhar apenas naquelas que têm sido consideradas as «actividades criativas» (com maior ou menor abrangência, a partir da noção das indústrias culturais e criativas). Embora se possa reconhecer que o peso das actividades «criativas» poderá ser maior nestes enfoques, o mínimo que se pode dizer é que a criatividade, naturalmente, não começa nem se esgota necessariamente nestes âmbitos e seus respectivos espaços e fluxos mais directos. Temos assim abordagens paralelas, decerto complementares, mas importará ter presente estas distinções ao falarmos da criatividade urbana (bem como ao tentarmos mapear os múltiplos conceitos associados – classes/actividades/indústrias criativas/culturais – que tem florescido) justamente para evitar cair nos muitos equívocos que tais noções – e as políticas delas decorrentes – têm gerado.

Referências:

COSTA, P.; VASCONCELOS, B. e SUGAHARA, G. (2007), «O meio urbano e a génese da criatividade nas actividades culturais», in *Recriar e valorizar o território, Actas do 13.º congresso da APDR*, Açores, 5-7 Julho 2007; Coimbra: APDR.

COSTA, P.; MAGALHÃES, M.; VASCONCELOS, B. e SUGAHARA, G. (2008), «On 'creative cities' governance models: a comparative approach», in *The Service Industries Journal*, 28: 3, p. 393-413.

EC/KEA (2006), *The Economy of Culture in Europe*, Study prepared for the European Commission (Directorate-General for Education and Culture), October 2006, Brussels: EC.

OECD (2005), «Culture and Local Development», Paris: OECD.

UNCTAD (2008), «Creative Economy», Report 2008, Geneve, UNCTAD.

aprovação em espaços e arenas mais plurais e democráticas, coloca sérios questionamentos à própria legitimidade dos sistemas.

Neil Brenner (2004), tendo desenvolvido uma ampla sistematização analítica em torno da evolução das políticas das cidades e das regiões urbanas da União Europeia nos últimos 40 anos, utilizando os conceitos de regimes urbanos, é consideravelmente contundente nas suas reflexões críticas. Para este investigador, as evoluções nas atitudes empreendedoras dos governos urbanos – e referidas como *uma segunda fase* das estratégias de glocalização, após uma primeira de adaptação sob estruturas ainda clássicas – conduziram a maior parte das cidades a regimes de competitividade, sistemas concretos dentro dos sistemas políticos locais, baseados em comunidades políticas público-privadas glocais. Brenner chama-lhes *Regimes Estaduais de Competitividade Glocal* porque é em importante medida pela acção do próprio Estado que esta ordem de regimes se consolida, definindo assim parte significativa dos processos relacionais e das agendas políticas urbanas. Num quadro de esvaecimento do Estado-nação, perante agendas orientadas para a busca da competitividade, do crescimento e da eficiência, por via de sistemas de acção política de teor discricionário e parcelar, parece assim colocar-se, hoje em dia, ao nível das escalas local e urbana parte vital dos grandes confrontos e desafios políticos em relação à sustentação e afirmação da democracia, da equidade e da justiça social (*idem*, p. 450). E a crise não mudou este panorama, bem pelo contrário.

Não são de hoje as críticas aos sistemas ou regimes urbanos puramente gestionários. Para Ash Amin (1994) já existia no início dos anos 1990 «uma vasta condenação em relação às soluções de mercado, na perspectiva de que o que se apresenta como necessário, acima de tudo, é um suporte institucional estratégico, activo e colectivo, desenvolvendo-se e maturando-se em si mesmo. As abordagens

Tráfego nocturno [Rio de Janeiro, 2010]

liberais neoconservadoras que manipulam os mercados em favor dos actores sociais e económicos mais fortes são rejeitadas como visão retrógrada e solução individualista perante uma transição estrutural que requer muito mais». As críticas aos regimes gestionários reflectem-se igualmente no que Alain Lipietz (1994) referiu como a secundarização das efectivas problemáticas e potencialidades da cidade, onde a importância de uma visão alternativa dos objectivos sociais foi muito facilmente esquecida por projectos e políticas virados para o fomento do individualismo e do consumismo, perspectivando o cidadão como um mero consumidor, conduzindo a política na cidade para uma fragmentada gestão empresarial.

No entanto, dado o seu carácter de acção eminentemente empreendedora, orientados para projectos e actores concretos, sem estratégia global objectivamente definida e discutida de forma mais abrangente, este tipo de regimes e de coligações detém múltiplas fragilidades (Peck, 2002). Na verdade, é na aparência da sua assunção de cariz liberal – não o sendo verdadeiramente, por discricionariedade de acessos –, na falta de suportes efectivamente integrados, estratégicos e democráticos e finalmente na incapacidade de diminuir assimetrias e iniquidades sociais e espaciais que estão os grandes pontos débeis deste tipo de regimes.

Não será necessário recordar com detalhe os escritos de Platão, Montesquieu ou de outros pais da política para lembrar que *a República* contém, e obviamente necessita de conter, círculos relativamente estruturados de líderes e de fazedores, de mestres e de discípulos, de investidores e de cooperantes; bem como, evidente-

mente, de actores e de elementos críticos, dissonantes e opositores. Mas tais círculos de poder e de decisão deverão ser baseados em princípios, valores e caracteres democráticos humanistas e pluralistas, perspectivando políticas que, para além de legítimas, sejam avaliáveis e prossigam valores de bem comum e colectivo, não se estruturando apenas de acordo com as estratégias de uma pequena série de objectivos e de bens privados.

4.4. Os sistemas de acção sociopolítica nas cidades do Sul da Europa

Como anteriormente detalhámos, o hiperposicionamento das novas geografias urbanas com os dilemas, quotidianidades e jogos de poder inerentes às nossas sociedades traz um conjunto novo de desafios para a política na cidade. Face aos riscos de uma contínua fragmentação sociopolítica, as diversas tendências de reconfiguração das culturas e estruturas de governação urbana e as alterações decorrentes nos sistemas e regimes sociopolíticos de acção têm aberto uma série de novidades e de potencialidades, mas também de incertezas. Nestes âmbitos, olhemos de forma mais particular para as cidades do Sul da Europa, de óbvia relevância para Portugal (Seixas e Albet, 2010). Em primeiro lugar, devido a uma série de factores geográfico-culturais comuns a estas, nomeadamente pelo facto de grande parte delas serem efeito da combinação da produção de centros urbanos fortemente mercantis (com impactos e cais de chegada diferentes, é certo) e historicamente muito compactos com ricos hinterlands que lhe deram igual carácter e recursos; e em regiões hoje extraordinariamente urbanizadas e com uma cultura de ordenamento do território consideravelmente débil, configurando territórios metro ou metapolitanos altamente fragmentados. Em segundo lugar, pela existência nelas de sociedades urbanas que detêm complexas e semiorgânicas estruturas de estratificação social, decorrentes por sua vez de uma profundíssima complexidade cultural erigida ao longo de séculos e com notáveis actores principais, sobretudo de ordem política e religiosa. Em terceiro lugar, por uma história recente relativamente similar, desde a existência de regimes autoritários à entrada democrática e à integração europeia; enfim, pelos presentes constrangimentos político-financeiros (públicos e privados), incluindo os sérios dilemas de posicionamento europeu e as seguramente profundas repercussões que, a breve prazo, se sucederão nas suas paisagens políticas e culturais.

Escreveu Lila Leontidou no início do seu livro *A cidade mediterrânea em transição* (1990, p. 2): «As mais marcantes similitudes entre as cidades do Sul derivam sobretudo da coexistência de uma "modernidade" com uma "informalidade" (não

o mesmo que "tradição") nos mais diversos campos, mesmo quando as suas estruturas de classe se aproximam do capitalismo tardio, e de o emprego de subsistência permanecer comum; gestores e executivos coexistem com artesãos, lojistas e profissionais liberais; na localização das actividades económicas, à medida que os CBD são regenerados com edifícios de escritórios, permanecem amplos terrenos sem utilização; na habitação, à medida que modernos blocos de apartamentos são erigidos, a autoconstrução continua a florir como cogumelos; enfim, no desenvolvimento urbano, coexistem estratégias públicas e privadas, formais e informais, afectando os sistemas de produção e de reprodução urbana».

Assim, encontram-se estas sociedades urbanas europeias, ocidentais e em simultâneo meridionais, conscientes dos ritmos de mudança em curso, e de seus respectivos impactos, ou a maioria das suas percepções culturais e sociopolíticas permanece consideravelmente alheada dos riscos e das potencialidades contemporâneas? Por seu lado, estão as reestruturações em curso nos seus regimes e sistemas de acção urbana a ser feitas através de processos transparentes, participados e democráticos, ou pelo contrário existem fragilidades e desequilíbrios significativos neste processo evolutivo?

Reinventar a política urbana, hoje, poderá significar sobretudo saber construir dinâmicas instrumentais e motivacionais para a acção colectiva, em estruturas de compromisso e de responsabilidade partilhada, com o suporte de base dos correspondentes agentes institucionais, num movimento urbano de cariz eminentemente social, capaz de saber expandir e distribuir a riqueza humana, cultural e relacional da cidade, melhorando assim de forma contínua os seus capitais sociais e cívicos (Subirats, 2001). O entendimento das cidades como «sociedades locais» (Bagnasco e Le Galès, 2000) afigura-se determinante. E é no equilíbrio entre a sua enorme complexidade sociocultural, a sua profunda fractalidade geográfica e espaciopolítica e o desenvolvimento de novos princípios e processos de governação e de exigência cívica que se coloca todo o potencial para romper inércias e particularismos, sustentando propostas efectivamente inovadoras e responsáveis. E centrífugas. Como alguns pesquisadores propõem, a fractalidade da urbanidade contemporânea pode afinal revelar-se como um dos elementos metabolicamente mais interessantes para as novas oportunidades sociopolíticas (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003).

Diante de cenários complexos e ainda consideravelmente opacos na sua própria percepção, será importante desenvolver novas perspectivas conceptuais e analíticas, tanto na interpretação das novas atitudes e reestruturações políticas em curso nas cidades como na própria capacidade científica para os projectar. As pesquisas científicas têm trabalhado, nos últimos anos e como temos visto, vários campos de análise: o lugar e o alcance da política na cidade, a economia política e suas projecções urbanas; a governança urbana, o capital social e o capital cultural, as estratégias de actores, os regimes e os sistemas sociopolíticos urbanos.

CAIXA 18

Políticas integradas de reabilitação e de regeneração urbana em Portugal

Andreia Magalhães | Parque Expo

O Programa de Reabilitação Urbana (1985) pode ser considerado o primeiro instrumento de política para uma intervenção integrada no domínio da reabilitação, em Portugal. Através deste Programa foram concedidos apoios financeiros para a realização de obras de recuperação de edifícios (já previstos no PRID – Programa Especial para a Reparação de Fogos ou Imóveis em Degradação, lançado em 1976, e que se evidenciou como o primeiro instrumento de apoio explícito à reabilitação de edifícios), mas também para intervenções nos espaços públicos e equipamentos, para realojamentos e ainda para a constituição e para o funcionamento de Gabinetes Técnicos Locais (GTL).

Estas intervenções, lideradas pelos municípios, focalizaram-se sobre áreas históricas, designadamente nos centros das cidades. Para além das obras realizadas, este Programa (que seria relançado em 1988 através do PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas) foi particularmente relevante pelo contributo que deu à formação de técnicos e à sensibilização da população e de políticos para as questões da reabilitação urbana, o que contribuiu para que muitas autarquias, findo o período de apoio financeiro, tenham «absorvido» os GTL, integrando na sua estrutura a experiência e as competências entretanto adquiridas e dando continuidade às operações de reabilitação.

Embora com uma lógica de intervenção bastante mais restrita, centrada no apoio à recuperação física do edificado, o RECRIA (1988), tal como outros programas que se seguiram (RECRIPH, REHABITA e SOLAR), têm sido também relevantes para a prossecução da política de reabilitação urbana, particularmente em algumas áreas do país (p. ex., na cidade de Lisboa).

O Programa POLIS – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (2000), veio enquadrar um conjunto de operações integradas de requalificação urbana e ambiental, desenvolvidas em 39 cidades (numa primeira fase, identificadas pela tutela; numa segunda fase selecionadas por concurso). Através de intervenções sobre o património edificado, o espaço público e os elementos naturais (frentes de rio e mar) pretendeu-se contribuir para a valorização das cidades, melhorando a sua atratividade e competitividade, numa lógica de consolidação e reforço do sistema urbano nacional, tendo como suporte centros urbanos de média dimensão.

Através de parcerias entre os municípios e a administração central, foi feito um investimento total direto de cerca de 1,2 mil milhões de euros, assegurado por financiamento público nacional (46%), financiamento comunitário (36%) e financiamento privado/autofinanciamento (18%). Para além dos resultados diretos e mais imediatos que teve nas cidades onde foi desenvolvido, este Programa teve um efeito demonstrativo relevante, trazendo para a opinião pública o debate sobre a regeneração das cidades e conduzindo o discurso e a atuação política para a criação de redes de espaços públicos, a afirmação dos núcleos históricos, a consolidação da estrutura ecológica urbana ou a otimização dos sistemas de mobilidade intraurbana.

A Política de Cidades Polis XXI (2007) – a ser implementada entre 2007 e 2013, mas com ambições de se tornar uma referência de futuro para as políticas urbanas – veio relançar a regeneração urbana como dimensão relevante das políticas públicas, designadamente pela intervenção em «espaços intraurbanos específicos», visando «a coesão e coerência do conjunto da cidade (…) e a qualificação dos fatores determinantes da qualidade de vida da população» e envolvendo a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc.) no quadro de operações integradas de regeneração urbana. Estas operações são realizadas com base num plano de ação, elaborado e implementado por parcerias locais lideradas pelos municípios, para os centros estruturantes do sistema urbano nacional, abrangendo designadamente: a valorização de áreas de excelência urbana, nomeadamente centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas; a qualificação das periferias urbanas e de outros espaços relevantes para a estruturação urbana; a renovação das funções e dos usos de áreas abandonadas ou com usos desqualificados; a requalificação e reintegração urbana de bairros críticos, em particular combatendo os fatores de exclusão social e de segregação territorial. Estas operações deveriam permitir «dar resposta integrada aos desafios de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, do desenvolvimento económico, do desenvolvimento social e do desenvolvimento cultural».

A seleção das intervenções apoiadas foi feita com base em concursos lançados no quadro dos programas regionais do QREN, tendo sido aprovadas as candidaturas de mais de uma centena de programas de ação (e ainda um número semelhante de operações isoladas, a implementar em pequenos centros) correspondendo cada um deles a um investimento de cerca de 10 milhões de euros (montante pré-definido por regulamento), ou seja, um montante global superior a mil milhões de euros de investimento público, para os sete anos previstos. As operações aprovadas corresponderam, porém, a apenas uma pequena parte das verbas disponíveis e os níveis de execução mantêm-se em valores muito reduzidos, o que revela que o forte interesse nas questões da regeneração manifestado pelas autarquias não encontrou correspondência na sua capacidade de levar à prática aqueles projetos (por dificuldades financeiras, mas também por dificuldades de visão estratégica, de longo prazo). Recentemente (junho de 2011) o regulamento que enquadrava as candidaturas das Parcerias para a Regeneração Urbana foi revogado, através de um novo regulamento específico – «Reabilitação Urbana» – que visa estimular e facilitar a execução do QREN, tornando elegíveis operações urbanas simples e atomizadas.

Referências:

www.dgotdu.pt/pc
www.qren.pt

A interessante evolução governativa que se tem dado em diversas cidades europeias meridionais, tais como Barcelona e Sevilha, Toulouse e Lyon, Bolonha e Turim – referindo apenas algumas cidades de países mais próximos de Portugal –, mostra, não obstante as críticas de âmbito sobretudo local à sua evolução mais recente, que pode sem dúvida dar-se uma evolução consolidada de estratégias e de redes de acção colectiva através de processos de capacitação plurais e democráticos. Existem, obviamente, em cada uma destas cidades, características culturais e políticas muito específicas, que lhes conferem determinadas bases para consolidar um capital social que ou é muito apenso a elevadas percepções de identidade territorial e de autonomia regional (como é o caso da capital da Catalunha), ou é fortemente dirigido parra uma estratégia muito discutida e amplamente divulgada (como em Bolonha), ou se sustenta em complexas redes locais de governança e de interesses correlativos (como no caso de grande parte das cidades francesas). Estes são, justamente, casos cuja evolução de culturas, estruturas e dinâmicas deve ser muito bem analisada e interpretada, à luz de uma governança urbana possível e desejável para as particularidades de cada cidade.

A especificidade sociopolítica de cada cidade é muito relevante. Seria obviamente *naïf* propor generalizações para estes campos da evolução política urbana, mais particularmente quando estamos perante realidades culturais e políticas tão diversas, em territórios que vão de Lisboa a Istambul. Alguns dos mais relevantes enquadramentos sociopolíticos presentemente existentes na região de Lisboa – desde uma elevada dependência de um Estado extremamente centralista às características muito próprias da sua sociedade metropolitana e das suas elites – diferem substancialmente de enquadramentos paralelos em cidades como Barcelona, Marselha ou Tessalónica. Não obstante a afirmação do glocal, e a evidência das mais variadas influências globais, a evolução dos sistemas de acção e dos regimes urbanos de cada cidade são obviamente muito dependentes das potencialidades, limitações, forças internas e dilemas próprios, subjacentes às estruturas socioculturais, políticas e administrativas aí existentes. O que mostra, sem margem para dúvidas, que o futuro de cada cidade, por mais diferente que seja e por mais integrada que esteja no mundo global, depende sobremaneira de si própria, ou da sua própria sociedade.

É com base nestas reflexões que nos pontos seguintes se procura sistematizar o que poderão ser elementos relativamente comuns que se colocam à evolução dos sistemas de acção nas cidades europeias, e sobretudo nas suas cidades mais meridionais:

a) Grande parte das cidades do Sul da Europa debate-se com uma limitação secular da sua autonomia, dos seus poderes e dos seus recursos. A relativa debilidade das administrações locais acentua-se não só pelas crescentes responsabilidades e problemáticas urbanas, mas também perante uma identidade

sociocultural que histórica e culturalmente coloca um forte capital simbólico nas municipalidades das grandes cidades[10]. Com debilidades crónicas nos âmbitos políticos e orçamentais, bem como na gestão de dimensões-chave de fomento urbano como os transportes ou a habitação, os constrangimentos da autonomia local são condicionadores, por sua vez, de formas enviesantes de empoderamento e de governança a nível local. O peso considerável da administração central na vida destas cidades não demonstra, muitas vezes, um efectivo aumento de infra-estruturas, de equipamentos ou de serviços urbanos, de tal forma que o Estado-Providência tem sido muitas vezes pouco expressivo nas escalas urbanas e, hoje, nas metropolitanas (Ascher, 1998).

b) Nos últimos 30 anos, quase todos os países europeus, incluindo os do Sul, desenvolveram amplos processos de descentralização e de reestruturação das estruturas de governação territorial, quer de âmbito regional quer de âmbito mais especificamente urbano. Inquestionavelmente, as escalas regionais e locais passaram a deter muito mais enfoque político e sociocultural. Não obstante, uma parte considerável destes processos ainda não atingiu uma expressão politicamente mais vinculativa. Por um lado, mantêm-se dificuldades na afirmação de novas estruturas políticas para novas escalas de poder, nomeadamente à escala metropolitana, mas também por exemplo às escalas dos bairros ou microlocais. Por outro lado, as cidades permanecem ainda demasiado nas margens da concepção das principais políticas socioeconómicas e de desenvolvimento, nacionais e europeias, não obstante o seu crescente reconhecimento como espaços vitais para a coesão e a competitividade. Porém, por outro lado ainda, alguns «modelos» de governação urbana conseguiram consolidar visíveis processos de *empowerment*, tornando-se até referências demonstrativas quer para outras cidades, quer mesmo para outras escalas de governação (como Barcelona, Bolonha ou Toulouse).

c) A considerável fragmentação socioespacial das cidades mediterrânicas, causada em importante medida pelos jogos de poder entre as comunidades políticas e económicas das suas próprias sociedades e pelas correspondentes pressões para uma produção urbana em crescendo, na ausência de padrões de identidade metropolitana, parece estar paradoxalmente a frag-

10. Relembremos os papéis de grande relevo na evolução política e cultural (nacional e europeia) de municipalidades como a Câmara Municipal de Lisboa (que vai do apoio à causa do Mestre de Aviz na crise de 1383 à instauração da República em 1910); ou da Mairie de Paris (local central de momentos históricos como as revoltas medievais do século XIV, a Comuna de 1871, o Maio de 1968); ou do Ajuntament de Barcelona (de sede do Consell de Cent da Catalunha e Aragon medievos a centro da contestação republicana na Guerra Civil de Espanha).

CAIXA 19

O «modelo Barcelona»

Abel Albet | **Universidad Autónoma de Barcelona**

Em meados da década de 1980 Barcelona traça uma política urbana destinada a relançar investimentos públicos e privados, de forma a desencadear um novo processo de expansão económica e, ao mesmo tempo, posicionar a cidade no contexto internacional. Tal política urbana integra dois aspectos-chave: por um lado um conjunto de medidas económicas e, sobretudo, de intervenções urbanísticas; por outro lado, a criação de um poderoso imaginário urbano capaz de atrair investidores e turistas. Ambos os aspectos confluíram nos Jogos Olímpicos de 1992, enquanto evento catalisador de múltiplas actuações urbanas e de grandes investimentos públicos (em infra-estruturas necessárias à acessibilidade externa e à mobilidade interna) e enquanto excelente oportunidade de projecção da imagem no exterior. Face ao êxito desta política urbana (capaz de satisfazer igualmente investidores e cidadãos, locais e estrangeiros), cedo se começa a falar da transformação e da gestão registada em Barcelona como de um «modelo» susceptível de ser exportado para outras cidades. De facto, a pretendida exportação do dito modelo também formaria parte da campanha de difusão do imaginário barcelonês.

Numa primeira fase, o modelo responde simultaneamente aos objectivos de adaptação do espaço urbano às exigências económicas de um mundo globalizado (por exemplo, estabelecendo as bases para o desenvolvimento de serviços avançados de alto valor acrescentado) e à melhoria da qualidade de vida (abertura da cidade ao mar e à montanha, criação de zonas de nova centralidade, etc.). Fá-lo através da fiel execução dos planos urbanísticos preexistentes e de um controlo estrito de todo o processo a partir das administrações públicas, e, em especial, da câmara municipal de Barcelona. A liderança do presidente da Câmara Pasqual Maragall, a criatividade de um grupo local de urbanistas e a plena conivência da sociedade civil catalã (dando origem a um sentimento de patriotismo cidadão e conseguindo um amplo consenso político-institucional e social) são parte importantíssima do êxito, constituindo ao mesmo tempo elementos irrepetíveis que tornarão praticamente impossível a adopção estrita do «modelo» por outras cidades do mundo.

Terminada a euforia olímpica, Barcelona deixa de seguir o «modelo Barcelona». Contudo, propõe-se repetir a experiência de uma política urbana alicerçada em transformações urbanísticas e em criação de imagem internacional e, à semelhança dos Jogos Olímpicos, criando um grande evento aglutinador: o Fórum das Culturas de 2004. A deriva do modelo revelou a sua face mais crua: a que oferece abertamente aos especuladores internacionais possibilidades rentáveis de uso do solo urbano e que deixa aos poderes públicos escassa autoridade na negociação com o sector privado. Por outro lado, as novas estratégias de construção de consenso cívico consistem sobretudo no relegar os habitantes para uma posição de consumidores passivos das transformações urbanas convertidas em espectáculo.

Desde 2008, a crise económico-financeira e imobiliária estancou de forma drástica este tipo de desenvolvimento da cidade. Por sua vez, a cidadania foi ficando cada vez mais consciente das múltiplas consequências negativas, diretas e indiretas, que a derivação do «modelo» acarretava (turistificação, banalização, especulação, etc.). Com a

chegada do partido conservador ao governo urbano e metropolitano de Barcelona (em 2011) abriu-se uma nova etapa, politicamente inédita e ainda demasiado curta para poder ser avaliada, não obstante não se mostrar, até agora, criativa ou progressista na gestão do político, do social e do urbanístico.

Referências:

BORJA, Jordi (ed.) (1995), *Barcelona, un modelo de transformación urbana, 1980-1995*. Quito: Programa de Gestion Urbana (PGU-LAC), Banco Mundial y NN.UU.

CAPEL, Horacio (2005), *El modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Serbal.

DELGADO, Manuel (2005), *Elogi del vianant. De la Barcelona Model a la Barcelona Real*. Barcelona: Edicions de 1984.

MARSHALL, Tim (2004). *Transforming Barcelona*. Londres: Routledge.

Unió Temporal d'Escribes (2004). *Barcelona, marca registrada. Un model per desarmar*. Barcelona: Virus Editorial.

mentar as próprias redes instituídas de governança e de reciprocidade e as estruturas de *stakeholding* locais e territoriais. O que, na falta de reformas integradas, pode estar não só a contribuir para o aumento dos desfasamentos entre a cidade e a política como também para o desmembramento dos regimes urbanos classicamente instituídos. No fundo, à desestruturação da cidade real sucede a desestruturação da cidade política. Por outro lado, a evidência de tal efeito está a incitar as elites de algumas cidades – mas ainda de muito poucas – a construir novas estruturas de governação, de administração e de participação, inclusive às escalas metropolitanas. É porém ainda uma incógnita, em quase todos os territórios urbanos, saber que tipo de regimes urbanos, e sob que princípios, estarão efectivamente a emergir. Não obstante o lugar da cidade para o futuro, a profunda crise, as pesadas respostas de ordem neoliberal presentemente em curso e a reduzida margem de capacidade prospectiva político-económica a médio prazo dificultam sobremaneira tal exercício.

d) Mantêm-se assim importantes incertezas em relação às direcções desencadeadas pelas reestruturações das redes de governança urbana. Confirmando a ideia de que o aprofundamento das redes de interdependência não conduz, necessariamente e por definição, a uma qualificação democrática. Este aviso é particularmente verdadeiro em sociedades urbanas como as do Sul da Europa, onde o capital social e cultural sempre foi complexo e consideravelmente fractal, e onde as comunidades políticas se têm constituído, na maioria das vezes, por redes de poder e projectos específicos e por formas alta-

mente personalizadas ou mesmo populistas, não tanto orientadas por princípios de meritocracia ou pela procura de projectos e de objectivos verdadeiramente colectivos.

e) A União Europeia tem tido um papel central no reposicionamento das cidades nos cenários geopolíticos, incluindo nacionais. Pela primeira vez, estratégias nacionais de países como a Grécia e Portugal reconheceram de forma objectiva as cidades como um dos seus principais activos de desenvolvimento, de competitividade e de sustentabilidade, aumentando-lhes como tal a relevância, se nem sempre política, decerto simbólica. Esta é, obviamente, uma tendência já consolidada em países como a regionalizada Espanha ou a territorialmente muito politizada França – justamente os dois países cujos ritmos de diferenciação territorial e de consolidação de redes de governança urbana são dos mais notáveis. Estas reflexões – como as anteriores, para dizer a verdade – realçam a grande relevância do Estado e das suas perspectivas de reestruturação política e administrativa como actor claramente principal para o futuro dos regimes urbanos e das suas culturas políticas.

f) Finalmente, é essencial reconhecer como as sociedades do Sul da Europa se encontram em profunda mutação de ordem sociocultural, desde há já algumas décadas. O paulatino aumento das capacidades económicas (agora em sério desgaste) e dos níveis educacionais de vastas camadas da população, a par dos efeitos glocais e das revoluções tecno-informacionais, tem feito com que estas sociedades se tenham tornado cada vez mais cosmopolitas – e não somente, como sempre sucedeu, uma minoria muito selectiva das suas elites. Estas transformações são perceptíveis nas paisagens quotidianas das cidades meridionais, quer nos seus centros quer nos seus vastos subúrbios, e através por exemplo dos consumos culturais, mas também dos igualmente crescentes níveis de exigência política e de participação cívica. Esta é uma evolução que, segundo Leontidou (2010), tem paulatinamente desconstruído a tradicional divisão Norte-Sul (e diversos outros dualismos, como convirá recordar sobretudo hoje) mas que, ao mesmo tempo, «amplia a imaginação geográfica na Europa» (*idem*, p. 1197). Culturas e expressões cívicas que, mesmo ou talvez sobretudo em períodos de crise socioeconómica, se encontram em franca evolução, sobremaneira nos jovens mas não só, por formas apesar de tudo essencialmente orgânicas e não massificadas. O que parece seguro é que este panorama cívico e cultural, muito dinâmico, está sem margem para dúvidas a estruturar uma nova cultura política; que terá, por conseguinte, uma profunda influência no desenvolvimento das estruturas e dos sistemas de governança e de governação das cidades do Sul da Europa.

Capítulo 5

Redes de governança e de capital sociocultural

«Quase que poderíamos dizer que cada agente social transporta consigo uma cidade oculta. Mas seria uma cedência fácil a uma certa poética pós-moderna esquecermos que essa representação se constrói dentro de um espaço de possíveis objectivamente determinado».

João Teixeira Lopes

Se há hoje tendências e influências de âmbito global que são comuns a praticamente todos os territórios urbanos do planeta, porém, e de forma aparentemente paradoxal, os tabuleiros prospectivos de cada cidade têm-se equacionado sob possibilidades cada vez mais distintas. Esta é uma diferenciação que se suporta no comportamento de variáveis que são, sobretudo, e paradoxalmente, extremamente locais. Variáveis baseadas nas características do capital social, cultural e político existente em cada sociedade urbana. Dito de outra forma, a singularidade evolutiva de cada cidade depende, de forma considerável, de um factor-chave: da capacidade de cada uma tomar, para si própria, a consciência da responsabilidade pela sua própria evolução e pelas respectivas iniciativas, transformações e compromissos necessários. Até quando – ou mesmo sobretudo – é necessário enfrentar actores mais poderosos e externos a elas, como os Estados centrais ou os grandes conglomerados económico-financeiros. Este empoderamento urbano faz-se através de lógicas e atitudes que, tanto nos exercícios de reflexão como nos de acção, são tão assentes em perspectivas estratégicas, longas, de construção de projectos colectivos como na qualificação, diária e próxima, dos espaços e dos momentos dos seus quotidianos, desenvolvendo assim capacidades endógenas de alimentar inovadora e criativamente os espaços, fluxos e sentidos dos seus dois subsistemas: o sistema urbano e o sistema político.

As cidades que não têm conseguido tomar tal responsabilidade de condução para si próprias assistem a um contínuo aumento dos desfasamentos e das passividades nos seus sistemas, ocupadas que se encontram, em *zeitgeist*, tanto na gestão das suas estruturas clássicas de governação e de reciprocidades partidárias como no diário acorrer às crescentes brechas e dubiedades existentes nos seus quadros de responsabilidade social e política. Nestas cidades, a fractalidade das identidades e dos usos na cidade, e no fundo da sua própria cognição e condição urbana (quando suportadas por uma relativa fragmentação e banalização imagética e paisagística), desenvolve-se em relativo paralelismo com a própria fractalidade dos sistemas de governação urbana.

Como vimos no capítulo anterior, muitas das análises mais recentes desenvolvidas em torno das linhas de evolução das políticas urbanas das cidades europeias traduzem reflexões de carácter consideravelmente crítico, questionando-se temáticas como o aumento dos défices de autonomia e de democracia local ou a discricionariedade de novas redes de governança, que moldam agendas políticas e tomadas de decisão de âmbito urbano (Brenner, 2004). Por outro lado, porém, é inegável que estamos a assistir à consolidação de múltiplas e crescentemente coerentes propostas de inovação, experiências de âmbito cívico e político que parecem reforçar novos conteúdos (ou mesmo novos princípios) democráticos na governação das cidades, nas suas variadas escalas e espaços.

Nestes contextos de construção de caminhos de maior inter-relacionamento entre os actores da cidade, bem como do desenvolvimento de redes de maior comprometimento sociopolítico, surgem dois conceitos: o conceito de governança e o conceito de capital social (Maloney, Smith e Stoker, 2000). Estes conceitos e seus respectivos alicerces – que compreendem bases culturais, expressões sociais e materializações instrumentais – são entendidos por muitos como dos elementos mais vitais para o futuro sociopolítico das cidades. Em âmbitos de exigência e de avaliação, atendendo e coarctando tendências de menor responsabilidade pública e excessos de discricionariedade no exercício do poder local, mas sobretudo em âmbitos de acção social, quer individual quer cooperativa, contribuindo para a dinamização da cidade e tornando também a sua governação, justamente, mais partilhada e colectiva. É em torno destas duas importantes perspectivas que debruçamos a nossa atenção, neste capítulo.

O debate em torno da governança urbana tem tido um crescente relevo em múltiplos areópagos. Por um lado, pelo seu enfoque nas formas de conjugação entre os actores sociais, entre diferentes culturas e dinâmicas, no sentido da construção e responsabilização para objectivos comuns. Por outro lado, pela atenção à existência de formas de condução e de gestão de tais fluxos e dinâmicas de conjugação – ou seja, gestão de formas de condução política mais plurais. Mas, por outro lado ainda, e justamente pelos enfoques referidos, pela sua capacidade de poder justificar a atenção e construção de uma estrutura de coligações efectivamente desenvolvidas sob um determinado espaço de governação (Jouve, 2003; Beaumont e Nicholls, 2008). Este potencial tem feito com que o conceito de governança urbana tenha sido, em significativa medida, apropriado não só por teóricos da acção colectiva mas também por diversos círculos políticos e administrativos, tendo mesmo já entrado em muita da semiótica discursiva, justificando a existência ou a alteração de determinadas estruturas. Uma situação que em simultâneo tem trazido, sem surpresas, um aumento da dubiedade na materialização do conceito, perante a abertura de perspectivas e de justificações substancialmente distintas umas das outras.

O conceito de capital social (a que seguidamente se juntará o de capital cultural) afigura-se por seu lado com uma produção académica muito mais antiga e profunda, não deixando por isso, muito pelo contrário, de manter grande pertinência. Detendo características de elemento cultural e formativo, na consolidação das dinâmicas e riquezas de uma sociedade (aos mais variados níveis), o «capital social» de uma sociedade (ou de uma sociedade urbana) incorpora uma inquestionável correlação directa com a afirmação de valores essenciais da democracia e do desenvolvimento humano. Atributos que, atente-se, podem não corresponder, em ordem similar, a lógicas evolutivas da governança urbana – que contém em si riscos de evolução discricionária. A capacidade de percepção e de

apropriação de valores cívicos por uma comunidade – estes estão, por sua vez, intimamente ligados a valores como a confiança, as expectativas, o sentido de direitos e de deveres, e ainda às redes de inclusão e de exclusão – sendo sem dúvida difícil de medir ou avaliar, é talvez o mais essencial elemento para as estruturas de boa governação de uma cidade. Ao mesmo tempo, e embora situando-se em dimensões essencialmente cognitivas, possui vias consideravelmente claras (de acção política concreta) para o seu fomento. E pode provocar, como provocou em algumas cidades, um impacto profundo na política e na governação urbana, colocando-se, como tal, como um dos grandes pilares da própria concepção de cidade.

5.1. A governança urbana: potencialidades e debilidades de um conceito fluido

Conceito já relativamente antigo, a governança começou a ganhar corpo conceptual há cerca de três décadas, em primeiro lugar nas áreas económicas e particularmente nas escolas de economia institucional e de regulação. As primeiras teorizações da governança entendem-na como uma cultura de construção de processos de reflexão e de decisão, por parte do Estado, mas em abertura e com a inclusão de outros agentes sociais. Levantando, como tal, propostas de governabilidade de sentido mais dinâmico, mais inclusivo e co-responsabilizante, em contraponto com os habituais status de estruturação de políticas, mais fechados e impositivos, se bem que suportados em reconhecidas estruturas de representação democrática. A governança foi-se tornando, em importante medida, um conceito muito heurístico e aberto, fomentando assim uma dinâmica cumulativa de grande potencial junto das estruturas de pensamento e de acção política (Jouve, 2003). Muito especialmente em contextos de pensamento onde grande parte das análises, quer as mais alternativas e de teor mais crítico, quer as mais institucionais, se têm cada vez mais apresentado e justificado em torno da apresentação de formas de condução de comunidades e de organizações sociopolíticas (Benko e Lipietz, 1994). Esta relativa viragem das clássicas teorias institucionais e estruturalistas tem particular relevo para a administração e governação dos territórios, e decerto das cidades. A reterritorialização do papel e das configurações do Estado, o aumento da participação dos actores sociais na composição e na responsabilização política, as crescentes preocupações face a práticas discricionárias e fragmentadas, foram colocando a governança no centro de muitas atenções. E face ao reposicionamento do papel das cidades no âmago da política e da socioeconomia global, uma das suas vertentes mais centrais tornou-se, precisamente, a da governança urbana.

Uma outra razão para o sucesso do conceito liga-se ao facto de este ter sido perfilhado por parte significativa tanto da literatura anglo-saxónica como da francófona. A sua inclusão nas áreas das ciências sociais foi aprofundada pelos trabalhos de pensadores como Lindblom (1977), que contextualizou as interligações mútuas entre política e mercados, e pelos trabalhos de diversos autores franceses em torno das novas relações entre diferentes níveis do aparelho de Estado (Le Galès, 1995). Ambas as correntes alimentaram por sua vez as reflexões em torno dos sistemas sociais e seus actores (Crozier e Friedberg, 1977) e da estruturação conceptual dos sistemas de acção colectiva (Guerra, 2002 e 2006), constituindo parte relevante das estruturas de base para as asserções neo-pluralistas, de contextualização dos inter-relacionamentos entre os actores na acção política. Entre Estado e mercado, entre Estado e Estado, e finalmente entre estes e outros actores, abrindo-se pouco a pouco as práticas de debate, de concertação e de cooperação para a entrada de actores não-governamentais provindos de organizações e de movimentos cívicos. Colocando estes últimos em cima da mesa, por sua vez, questões que normalmente não surgiam nas agendas de nenhum dos dois primeiros tipos, clássicos, de actores.

Dunleavy (1980) tinha já aprofundado alguns destes pontos de forma sistémica, escrevendo sobre as diferentes fontes de influência num dado contexto de decisão, fontes de influência largamente dispersas mas em semiformação de interesses, moldando assim as arenas da política. Com uma considerável miríade de forças e de influências, não havendo um recorte predefinido de uma estrutura institucional preparada para a gestão de todas as diferentes interligações necessárias, bem como para os processos de discussão e de negociação, a actividade governativa torna-se assim progressivamente orientada por actividades processuais e negociais – a maioria delas de base informal –, incluindo demonstrações de poder e entendimentos tácitos entre forças desiguais. O conceito de governança urbana desenvolvido por este autor (*idem*) reconhece que uma parte da sua afirmação é devida às tendências para a fragmentação do poder, mas coloca a sua ênfase, sobretudo, na necessidade de conhecimento e de gestão das capacidades estratégicas dos diferentes actores da cidade, da diversidade dos processos de coordenação e da legitimidade das dinâmicas de negociação. Neste contexto, uma das grandes tónicas da governança urbana coloca-se evidentemente numa perspectiva de *processo* e, muito especialmente, em formas de estruturação e de gestão das dinâmicas e relações entre actores e suas perspectivas (Le Galès, 1995). Ou seja, na construção e existência de espaços, veículos e mecanismos para a geração de discussão, de dinâmicas conjuntas de reflexão, da construção de consensos e de coligações, de formas de contratualização e de co-responsabilização, de processos de avaliação. As diferenças entre pessoas, organizações, redes de trocas, padrões de ocupação e de utilização do espaço, economias, culturas e instituições, fazem assim com que *a*

gestão e mediação da diversidade se tornem num dos principais desafios da governança urbana (Cohen, 2000)[1].

Porém, uma simples «gestão da diversidade», embora essencial, não será por si mesma suficiente para a construção de uma cultura de boa governação activa. A conjugação de «governo» com «governança» implica ainda, por parte das autoridades territoriais, a necessidade de estas construírem uma estratégia de conjugação em projecto político de pendor colectivo e não se deixarem arrastar por um mero quotidiano de gestão de processos – e de projectos, como vimos no capítulo anterior – de ordem esparsada e reactiva, num pano de fundo que se pode facilmente tornar excessivamente parcial ou fragmentado. O que, em paralelo com uma vigorosa liderança e condução política, implica uma racionalidade e sistémica de acção em torno de uma série de vectores muito concretos.

Vectores de alcance diverso, envolvendo diferentes atenções, actores e recursos, detendo cada um deles um valor próprio no aprofundamento de uma boa governação na cidade. E aqui subdivididos em três ordens: vectores de debate (Fórum), vectores de construção de compromissos e de estratégias conjuntas (Civitas) e vectores de acção e de administração conjunta (Polis). Cada um destes conjuntos inclui instrumentos de governança e propostas muito concretas de accionamento, como se descreve no quadro da página seguinte.

Numa outra óptica, Gomes (2003) propõe quatro categorias concretas de racionalidade a serem seguidas numa paisagem política de boa governança (p. 399):

a) Racionalidade substantiva – Produto do conhecimento, consolida uma visão estratégica partilhada;

1. Veja-se, a título de exemplo (e a propósito da construção de propostas de políticas de revitalização urbana para as cidades portuguesas) como no âmbito do ainda presente quadro comunitário (2007-2013) foram listados alguns dos principais aspectos a ter em atenção na estruturação de *sistemas de acção* entre diferentes actores, perante um determinado território espaciopolítico de actuação (CET, 2005):

- Nem todos os actores actuam ao mesmo nível, nem estão organizados por formas similares. Importa conhecer tais diferenças, de forma a se poderem estabilizar os «sistemas de regras e de funcionamento conjunto e as expectativas de desempenho mútuo» (*idem*, p. 30);
- Os actores partilham e/ou concorrem nas suas estratégias e nos seus objectivos. Importa conhecer e reconhecer mutuamente «os seus interesses, motivações, capitais de poder(es), capacidade e potencialidades de participação» (*idem*, *ibidem*);
- «A incerteza, a turbulência e os conflitos são factores inerentes aos sistemas de acção que não podem e/ou devem ser evitados, mas cujos efeitos negativos ou desestruturantes podem ser minimizados» (*idem*, *ibidem*);
- Pode ser frequente a resistência à mudança «quando um sistema de acção se encontra em desenvolvimento e/ou inicia abordagens novas», tornando-se também necessário acautelar tais efeitos;
- «O envolvimento dos actores e a promoção e viabilização de instrumentos de participação é um dos factores que contribui grandemente para o alargamento de possibilidades de desenvolvimento dos sistemas de acção e da sua produção em termos genéricos e generativos» (*idem*, p. 31).

Vectores, instrumentos e accionamentos de governança urbana

Vectores de governança urbana	Instrumentos de governança urbana	Accionamentos
FÓRUM Vectores de debate	Disseminação de informação	A existência e ampla divulgação de informação e de conhecimento (incluindo conhecimento científico) é um dos mais importantes vectores de transparência democrática, de inclusão sociopolítica e de co-responsabilização.
	Fóruns e *workshops* de debate	Instrumentos de participação de determinados agentes representantes de interesses concretos e/ou da sociedade civil em geral.
	Envolvimento cívico participativo	Desenvolvimento de instrumentos de participação dos agentes da sociedade civil nos processos de reflexão e de decisão política na cidade.
CIVITAS Vectores de compromisso e estratégia conjunta	Construção conjunta de estratégias colectivas	Processos e espaços de discussão, de concertação e de contratualização entre diferentes actores, envolvendo-os em co-responsabilização para um projecto colectivo.
	Envolvimento cívico deliberativo	Fomento da co-responsabilização social, e do aumento dos graus de motivação cultural para o envolvimento social nas próprias decisões políticas.
POLIS Vectores de acção e administração conjunta por projecto/programa	Processos de descentralização e reformulação de competências	Reconfigurando responsabilidades a diferentes níveis, do metropolitano/regional ao da comunidade/bairro.
	Cooperação vertical (público-público)	Aprofundando acções baseadas nos princípios da subsidiariedade e da reciprocidade entre os diferentes níveis da administração.
	Cooperação horizontal (público-público)	Ampliando as políticas e acções de co-responsabilidade horizontal, especialmente aos níveis mais locais.
	Cooperação externa e internacional	Expansão de iniciativas de inter-relação e de acção conjunta entre agentes públicos e privados de territórios e de cidades diferentes.
	Parcerias público-privadas	Desenvolvimento de projectos e acções de trabalho conjunto entre o sector público e o sector privado.
	Processos de avaliação	Existência de linhas de questionamento e de análise crítica de natureza independente (e de preferência científica), no sentido de uma efectiva valoração e responsabilização das acções.

b) Racionalidade estrutural – Referente às estruturas dos processos de decisão e da articulação de competências;
c) Racionalidade procedimental – Define os procedimentos no jogo entre os actores;
d) Racionalidade avaliativa – Define os procedimentos e critérios de avaliação de resultados.

É através destas aberturas instrumentais que algumas das teorizações mais interessantes em torno da governança se têm expandido. Para Bagnasco e Le Galès, «governança define-se como um processo de coordenação de actores, de grupos sociais e de instituições no sentido de atingir objectivos colectivamente discutidos e definidos, em ambiente fragmentado ou mesmo nebuloso» (2000, p. 26). O «atingir objectivos colectivamente discutidos e definidos» implica instrumentos e mecanismos para que tal coordenação se dê com uma considerável dose de objectividade, para o prosseguimento de determinados fins.

E tais ênfases implicam, naturalmente, a predisposição de (pelo menos) um elemento central que gira ou conduza a estruturação de tais espaços, instrumentos e vínculos, bem como uma atenta gestão de *stakeholders* e dos valores de inclusão política (Jessop, 1994). A par da defesa dos princípios democráticos e de ética pública, a tarefa de *design* da geografia política na cidade deve caber ao governo urbano institucional, porque eleito. Mas não deixando de conter uma óptica de abertura, transportando assim efectivas potencialidades de uma governabilidade mais ampla e aprofundada, tanto em termos dos actores públicos (que deterão novas responsabilidades) como de todos os outros actores sociais entretanto envolvidos. Para Gomes, atento analista das necessidades de reforma na administração pública, «o primado da governança não reflecte, necessariamente, menor governabilidade, traduz sim, desta, um conceito diferente do anteriormente expresso. Trata-se, sobretudo, de desenvolver um modo de governação que permita ao mercado operar e que viabilize a participação activa dos cidadãos nas tomadas de decisão. Se o Estado tem uma menor capacidade de ditar, formalmente, a concepção das políticas, pode controlar de forma mais efectiva a sua implementação, na medida em que cooptou para a condução do processo interesses sociais que, a não ser assim, poderiam obstaculizar o desenvolvimento das políticas em causa. A governança supõe, em última análise, um governo mais atento aos limites da sua esfera de acção e que saiba trabalhar com eficácia no âmbito dos padrões estabelecidos» (2003, p. 390).

Colocado desta forma, o conceito de governança urbana mostra não só a sua complexidade como também o aumento das responsabilidades para os diferentes actores de uma cidade. Na verdade, no melhor dos seus sentidos, e com a perspectiva da *cidade como actor colectivo*, a governança entende assim objectivos mais ambiciosos do que a própria operacionalização da diversidade e do conflito numa miríade de iniciativas e de políticas (Garcia *et al.*, 2012). Bagnasco e Le Galès realçam que um dos maiores objectivos da governança é «ir para além das problemáticas da eficiência e da coordenação, no sentido de reincorporar uma dimensão social e política» (2000, p. 26). Procurando-se, por conseguinte, ir não só na direcção do desenvolvimento concreto de coligações e de parcerias – com fins específicos, mesmo as de escala mais ampla – mas ainda, de forma mais abrangente, na construção de quadros cognitivos culturais de maior conhecimento, de maior

inclusão e responsabilidade cívica e de maior motivação, em torno de objectivos partilhados. Vertentes, enfim, que vão no sentido de um aprofundamento do capital social da cidade[2].

Veja-se a forma como Fernandes descreve esta responsabilidade (2004): «É indispensável uma clara melhoria da tradicional representação política, para que os cidadãos reganhem a confiança nas instituições». E, nesse contexto, «à imaginação política se impõem, actualmente, a tarefa e o desafio de descobrir os mecanismos capazes de integrar, no mesmo sistema político, as modalidades formais e não formais da democracia (…) para realizarem esse complexo objectivo, as sociedades parecem carecer de um forte investimento em cultura cívica e em cultura política (…) O poder político, porque actor importante na construção de mais democracia, não pode ser o redutor da participação, mas antes o seu multiplicador», havendo assim que «desfeitiçar e desnaturalizar as formas tradicionais de exercício da política» (p. 50-57).

Sendo ambiciosas, as premissas da governança urbana contêm, no entanto, importantes dubiedades a que há que dar a maior atenção. O fomento de uma boa governança, trabalho que se afigura evidentemente aliciante embora complexo e exigente, requer um elevado esforço de condução política na capacidade de adaptação e de reforma do *status-quo*, de culturas instituídas e de sistemas de interesses e de relações instalados. Porém, e como vimos anteriormente, as transformações em curso nos quadros da acção pública nas cidades, embora muito significativas, não têm sempre conduzido a uma qualificação dos sistemas políticos urbanos. Em importante medida, as lacunas permanecem quando se mantém a falta de capacidade (ou de vontade) de uma ampla condução política por parte dos líderes e das elites urbanas. Que, em muitas cidades, e apesar de alterações nos padrões de governança, têm direccionado os ambientes de acção política para estruturas de acção e regimes urbanos essencialmente orientados para fins parciais e de domínio relativamente corporativista e discricionário (Pierre, 1999 e Davies, 2011).

Não poucas vezes, tem sido precisamente em nome da governança – ou, se quisermos, na abertura do Estado e das políticas públicas aos actores sociais – que se têm consolidado práticas e sistemas neocorporativos. O carácter polissémico do conceito de governança, se lhe tem permitido uma parte não negligenciável do seu sucesso por muitas escolas de pensamento e projectos de reforma, por outro lado deixa-o extremamente aberto a interpretações – e utilizações – muito distintas (Jouve, 2003). Se apenas colocado de forma normativa e conceptual, ou utilizado

2. Para uma análise mais detalhada sobre os processos de desenvolvimento sistémico do conceito, e da introdução nos discursos e práticas políticas da governança urbana, veja-se ainda: Hirst (1993), Esser e Hirsch (1994), Mayer (1994), Lipietz (1994), Judge (1995), Gaudin e Novarina (1997), Amin e Hausner (1997), Bennett (1997), Jouve e Lefèvre (1999), Le Galès (2000) ou Lorrain (2000).

CAIXA 20

O orçamento participativo

Nelson Dias | **Associação «In Loco»**

Desde o surgimento das primeiras experiências, nos anos 80 do século passado, o **Orçamento Participativo** (OP) tem angariado uma enorme simpatia e reconhecimento por parte de diferentes sectores da sociedade, entre os quais se destaca a classe política, a academia, assim como determinados grupos e movimentos sociais.

Trata-se de um fenómeno de grande alcance que marca presença em todos os continentes, com especial destaque para a **América Latina**, a **Europa**, a **África e mais recentemente a América do Norte**. Apesar de não existir qualquer estatística global sobre o número de orçamentos participativos, estima-se que ele se aproxima actualmente das duas mil iniciativas.

Uma tão grande diversificação de experiências, implantadas em contextos territoriais, sociais e políticos muito diferenciados, sob orientações e objectivos nem sempre coincidentes, tem tornado difícil a tarefa de definir um conceito unanimemente aceite. Perante um quadro como este é necessária uma proposta conceptual abrangente e menos vinculada a localismos específicos, que em simultâneo permita uma distinção dos orçamentos participativos face a outras práticas de participação. Neste sentido, pode dizer-se que o OP constitui uma nova forma de governação assente na participação directa dos cidadãos: *i)* na identificação dos problemas e das necessidades locais; *ii)* na definição das prioridades de investimento; *iii)* na implementação dessas prioridades; *iv)* assim como na sua monitorização e avaliação.

O grau de complexidade e estruturação de muitas destas práticas, o conhecimento que hoje se possui sobre as suas potencialidades e limites, os problemas que enfrentam, assim como as soluções que têm sido testadas, permitem assegurar que o OP está simultaneamente num processo de ampliação e de consolidação. Ampliação na medida em que o número de experiências existentes aumentará nos próximos anos, e consolidação porque em alguns locais o OP tenderá a ganhar novos contornos de institucionalização, nomeadamente através do seu enquadramento legal.

Apesar destas tendências no sentido do aprofundamento da democracia local, os orçamentos participativos enfrentam hoje desafios enormes, resultado de uma fortíssima crise das finanças públicas dos Estados e dos poderes locais, o que tornam ainda mais exigentes e criteriosos os investimentos a realizar no âmbito destes processos. Intimamente relacionado com este desafio político, o OP enfrenta um outro, que remete para a necessidade de se desenvolverem metodologias que garantam que a redistribuição dos recursos públicos, no âmbito do seu processo de implementação, se faz com base em critérios de justiça social e de promoção do desenvolvimento local. Isto significa que o OP não pode ser apenas um mero instrumento de redistribuição de recursos públicos, feita sem um quadro de regulação mais propenso ao reforço da coesão social.

Referências:

SINTOMER, Yves e GANUZA, Ernesto (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute (disponível em: http://www.op-portugal.org/downloads/Demo_%20Part_y_modernizacion_de_los_servicios_publicos.pdf).

CABANNES, Yves (2009), *72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo*, UN-Habitat, CES, In Loco, Lisboa (disponível em: http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=330).

www.op-portugal.org – Iniciativa Orçamento Participativo Portugal. Plataforma sobre o OP em Portugal, com notícias actualizadas, um observatório nacional, uma biblioteca, vídeos e materiais de formação. Idioma: Português.

http://www.oidp. net – Observatório Internacional da Democracia Participativa. Rede internacional de cidades que organiza encontros anuais e disponibiliza diversos documentos e filmes. Idiomas: Espanhol, inglês, francês, português e catalão.

de forma muito parcial num dado universo político-institucional, pode tornar-se um conceito essencialmente pós-moderno, de difícil capacidade integrante, sequer construtivista. Podendo transfigurar-se, em reflexo inverso, em veículo discursivo e justificativo para propostas de menor pluralidade[3].

Assim, a governança urbana corre, também ela, o risco de implementação parcial e fragmentada, em projectos espaçados e perante comunidades de interesses parcelares, não atingindo assim os seus propósitos mais ambiciosos de aprofundamento social e político. Bagnasco e Le Galès (*idem*) finalizam o seu livro destacando este ponto: «À medida que a governança urbana se vai tornando mais institucionalmente fragmentada, grupos de interesses externos podem beneficiar de mais pontos de entrada do que nunca, desenvolvendo-se um muito mais complexo sistema de inter-relacionamentos e de interdependências entre agências estatutárias e grupos não-estatutários. Que a complexidade e a contingência se tenham tornado a ordem do dia só pode surpreender quem ainda acredita que a simplicidade e a previsibilidade são, ou deveriam ser, o estado natural da governança urbana» (p. 197).

Recordemos a mordacidade de Alain Touraine, quando disserta sobre as possibilidades de integração natural dos diferentes grupos sociais na condução política: «A sociedade moderna, dizem muitos dos melhores sociólogos, está dominada pela ruptura desta correspondência entre actores e sistema. Por um lado, o poder con-

3. A este propósito, relembremos como David Harvey (1996) desenvolveu uma excelente reflexão semiótica sobre os discursos na cidade, tomando em conta que os espaços de acção política podem ser tão perceptíveis ao nível material como discursivo.

centra-se e grupos restritos controlam os fluxos de dinheiro, de influência e de informação. Aquilo a que se chama integração social pode ser reinterpretado como o controlo exercido por estes centros de poder sobre os actores sociais cada vez mais manipulados» (1992, p. 406-407).

Salis Gomes (2003), juntando as pontas, é claríssimo: «Existe aqui, bem entendido, o risco de se perderem de vista os objectivos estratégicos democraticamente definidos para as diversas políticas públicas e, com eles, a essência destas. A governança é uma difícil arte de marear e a corrente determinada pelas trocas sociais duma ordem que se fez negociada tem muita força. Raciocinar e agir em termos de governança permite ultrapassar as aproximações institucionais clássicas e pôr a tónica numa interacção do Estado com a sociedade civil, bem como nos problemas de coordenação que se colocam à gestão pública. Mas tal não significa que o sistema político possa ser assimilado, em nome dum empirismo supostamente realista, a um qualquer sistema de acção onde os espaços da gestão pública não correspondem ao domínio institucionalizado das políticas públicas, o cidadão e o utente se confundem e aos actores privados cabe o papel principal porque o Estado, supostamente, recuou. Podemos dizer, em síntese, que o risco para a governança resulta, por um lado, das falhas na articulação entre o plano da representação política e o plano das negociações sectoriais e, por outro lado, das tensões crescentes entre a lógica pura e dura da economia de mercado e uma lógica de radicalidade democrática» (p. 394).

Entendida e aplicada de determinada forma, a governança urbana pode assim tornar-se evocação e mesmo justificação para a construção de sistemas oligárquicos, seja através da prática do particularismo institucional (Mozzicaffreddo, 2003) seja, como atrás referimos, através da consolidação de regimes urbanos de competitividade, em lógicas de relacionamento afinal bem direccionadas e a que Bob Jessop (1998) sugeriu chamar *governança heterárquica*. Não surpreende, assim, que exista um número crescente de críticas às evocações simplistas da governança urbana, havendo mesmo alguns autores que chegam a sugerir que, em muitas situações, a sua utilização esconde, afinal, verdadeiros projectos de condução discricionária de sentido essencialmente neoliberal e a própria negação da afirmação colectiva na política da cidade (Jouve, *idem*).

Este, convenhamos, seria fim demasiado pesado para um conceito que, apesar dos evidentes riscos, consegue estruturar propostas consideravelmente claras de aplicabilidade, e continua a deter um excelente potencial de aprofundamento democrático e em simultâneo de eficiência dialéctica. Para que esse potencial se manifeste de forma ampla, contribuindo decisivamente para a inovação da política na cidade, e para que não seja epistemologicamente absorvido por concepções heurísticas distintas, parece necessário não só a existência de uma estrutura de governo empenhada, perspicaz e bem consciente dos desafios da contemporanei-

CAIXA 21

A Agenda 21 Local

João Farinha | FCT/UNL

A A21L, um instrumento útil: A Agenda 21 Local (A21L) é um instrumento para promover o desenvolvimento sustentável. É basicamente um processo em que a autarquia local trabalha em parceria com todos os sectores da sociedade para elaborarem um plano de acção, e implementá-lo, tendo por objectivo o desenvolvimento sustentável local.

Impulsos Internacionais: A A21L tem as suas raízes na Conferência do Rio de Janeiro de 1992 sobre Ambiente e Desenvolvimento, sendo explicitamente referida no Capítulo 28 da Agenda 21. As autarquias locais são aqui encorajadas e desafiadas a promoverem a sua própria Agenda para a sustentabilidade. O documento referente à Agenda 21 foi assinado no Rio de Janeiro por quase todos os países do mundo, incluindo Portugal, e visa promover o desenvolvimento sustentável do planeta. Desde então a A21L tem-se imposto por mérito próprio. Presentemente mais de 5000 autarquias locais da Europa já aderiram a esta forma de planear e trabalhar para a sustentabilidade.

Razões do sucesso da A21L: Existem basicamente duas grandes novidades, muito fortes, associadas à A21L: i) O modo como «*faz as coisas*»; ii) A «*direcção que procura imprimir ao desenvolvimento local*».

O «**modo como faz**» diz respeito ao processo e aos métodos de trabalho que privilegia. Dá forte ênfase ao envolvimento de todos os actores locais num processo participativo e de planeamento estratégico, virado para a acção e para resolver e prevenir os problemas prioritários. Apesar da autarquia local ter um papel fundamental, a A21L dá muita importância ao envolvimento e ao trabalho de cooperação abrangendo muitos outros actores locais, tais como outros sectores da administração pública, empresários e representantes do tecido produtivo, técnicos especialistas nos vários sectores de conhecimento, associações socioculturais e ambientais, escolas, universidades, cidadãos líderes de opinião e cidadãos completamente vulgares e comuns. A A21L tem a perspectiva de que todos, instituições e sociedade civil, são necessários para a enorme tarefa de assegurar o desenvolvimento sustentável. Procura mobilizar todas as capacidades institucionais e da sociedade civil locais, num processo transparente, eficiente, construtivo e virado para a acção. A sua filosofia é que os desafios são demasiado grandes para serem enfrentados só por uma entidade; é necessária a colaboração activa de todos.

Objectivos da A21L: Relativamente à «**direcção para onde se vai**», a A21L tem por objectivo fundamental aumentar a qualidade de vida da população presente mas sem hipotecar a qualidade de vida das gerações futuras. Visa acautelar os recursos e o sistema necessário à vida, tornar o tecido económico local mais forte e competitivo, alcançar comunidades socialmente mais justas e integradoras, proteger e valorizar o património natural e aumentar as capacidades cívicas e de governação local. A A21L tem assim por finalidade fundamental conseguir comunidades locais sustentáveis e isso significa a necessidade da correcta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação. Em termos mais concretos, por exemplo, a população tem de ter oportunidades de emprego, habitação condigna a preços acessíveis, dispor de infra-estruturas de qualidade, equipamentos colectivos e serviços de saúde, educação, cultura, lazer e formação profissional adequados.

Novas atitudes: o local no global. Reconhece-se também que há limites claros para as nossas atitudes de consumo e de desperdício, o que implica uma mudança de valores e de comportamentos por parte dos cidadãos e instituições. A educação para a sustentabilidade é uma tarefa urgente. Na A21L reconhece-se que o âmbito local tem responsabilidades para com os sistemas globais. As comunidades locais estão integradas em amplos sistemas ecológicos, em mercados económicos de grande escala e em territórios vastos cada vez com maior integração espacial. Estes espaços e sistemas vão desde a região, ao país e mesmo ao planeta. O âmbito local não só influencia o global mas está também exposto às influências provenientes do exterior.

A21L com novos instrumentos e técnicas para a sustentabilidade

A21L, muito mais que só ambiente: Por vezes a A21L é confundida com um plano de carácter ambiental. É porém uma ideia demasiado parcial e portanto errada. A A21L tem uma dimensão de integração dos diversos sistemas e visa aumentar a qualidade de vida da população e conseguir comunidades locais não só ambientalmente sustentáveis mas também sustentáveis nos outros aspectos. Isto revela a necessidade da correcta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação.

Aproximar ao território e às pessoas: Recentemente a A21L tem evoluído para se aproximar ao território e às pessoas, dando origem a Agendas 21 de Aldeia, de Bairro, de Freguesia e de Redes21 de Cidadãos, num processo de multi-escalas complementares. Em territórios complexos também há experiência em Portugal na realização de A21 de Áreas Metropolitanas ou de Regiões, em que se aplicaram processos «multi-escalas» com novas técnicas.

Referências:

Agenda 21 Local nas Nações Unidas: http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00. shtml
Carta de Allborg: http://www.aalborgplus10.dk/
Agenda 21 Local em Portugal: http://www.agenda21local.info/
Comunidades Sustentáveis: http://www.civitas21.pt

Multidão diurna [Lisboa, 2012]

dade, mas, sobretudo, que tal empenhamento seja suportado por uma sociedade urbana que compreenda e que se comprometa com tais desafios. Um empenhamento que requer importantes doses de capital social.

5.2. O capital sociocultural: identidade, ética pública e expressão colectiva

O conceito de *capital social* tem sido evocado de forma crescente face à crise dos sistemas sociais e institucionais da segunda modernidade. Inicialmente desenvolvido por Pierre Bourdieu (1997[4]) e ainda por Coleman (1990), foi mais detalhado por Robert Putnam (1993) que, no seu conhecido trabalho sobre a evolução de considerável sucesso das regiões da chamada *Terceira Itália*, escreveu: «O sucesso na superação dos dilemas de acção colectiva, e dos oportunismos derrotistas que levanta, depende do contexto social mais vasto em que cada situação particular é jogada. A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que herdou um stock substancial de capital social, sob a forma de normas de reciprocidade e de compromisso em redes cívicas (…) capital social, aqui, refere-se a elementos de organização social, tais como confiança, normas e redes que melhoram a eficiência da sociedade facilitando acções coordenadas» (p. 167).

4. O texto original é de 1983.

O capital social compreenderá, assim, a combinação de elementos-chave de âmbito identitário e relacional, presentes na sociedade civil: confiança, expectativas, normas de reciprocidade, laços e redes de comunicação e de relacionamento. Elementos acumulados – e cumulativos – por uma cultura de formação, de conhecimento e de interesse público, e consequentemente por experiências de parceria, de associativismo, de interacção e de cooperação entre diferentes actores, num quotidiano desenvolvido e maturado ao longo do tempo. Sendo um poderoso vínculo e ferramenta de accionamento de dinâmicas e de energias de toda uma comunidade, num sistema de redes de compromisso cívico e social, permite, por sua vez, a existência, a uma escala mais ampla, de melhores condições para o desenvolvimento de projectos mais articulados, mais comuns e certamente mais colectivos. Para além de um carácter necessariamente estrutural na sua construção – o que faz com que algumas sociedades pareçam estar historicamente mais preparadas do que outras para enfrentar determinados desafios de cada modernidade – o capital social remete igualmente para a importância dos elementos socioculturais de identidade e de pertença, não somente a um dado território, mas também a uma dada sociedade e a seus múltiplos elementos de interligação, de inter-relacionamento e de qualificação (de base cultural, económica, social). Muito especialmente quando tais elementos materializam, precisamente, uma expressão da cidadania e um comprometimento associativo e participativo. Sendo uma riqueza (ou um capital) estruturante, no essencial cognitiva e intangível, o capital social poderá, no entanto, ser razoavelmente reconhecível e mensurável através de formas concretas de comprometimento e de activismo.

Debate relativamente novo nos campos da sociopolítica urbana, a relevância colocada nas capacidades cívicas e associativas de uma sociedade para a sua qualificação (social, cultural, económica e política) vem de longe. Alexis de Tocqueville, na sua longa observação da sociedade norte-americana do início de novecentos, sublinhou a importância de um envolvimento cívico activo e de uma concomitante existência de associações empenhadas na construção de uma democracia consolidada, reflexões que já vinham na linha de pensadores iluministas como Locke ou Montesquieu[5]. Afirmando-se a política numa sociedade (para o caso, numa sociedade urbana) muito em termos da capacidade de expressão e de participação de cada indivíduo nesta (como direito e como dever), o capital social afigura-se, assim, como factor primordial da sua riqueza colectiva. Uma riqueza de carácter cultural e motivacional. E que, aspecto relevante, por efeito de reflexividade e de interdependência, consolida a própria qualidade das instituições e das práticas políticas na cidade.

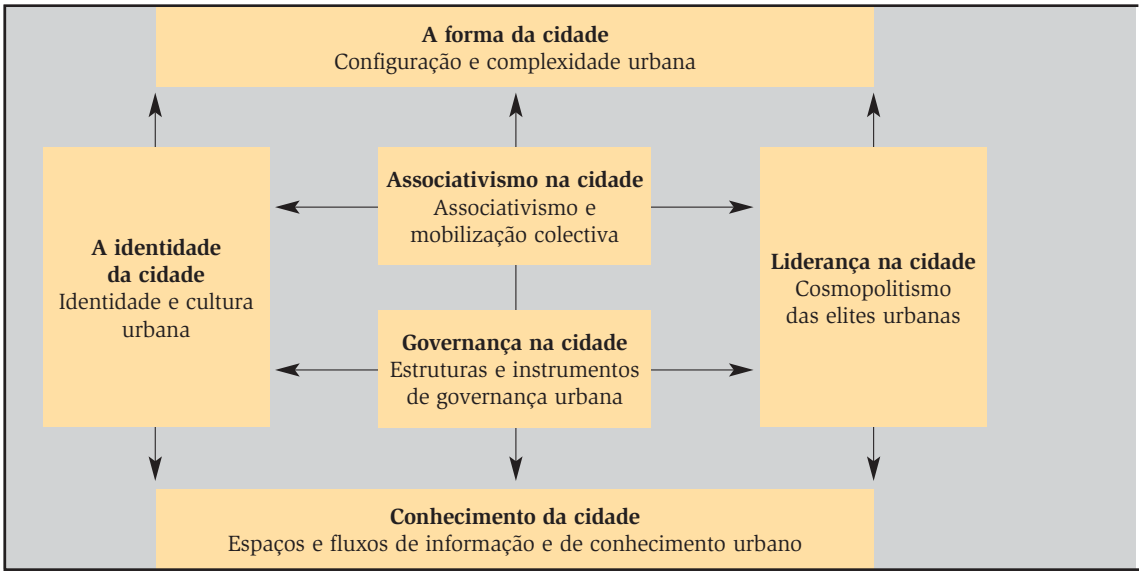
5. Veja-se uma das inúmeras edições do clássico de Tocqueville *Democracy in America*, nomeadamente a edição portuguesa *Da democracia na América* (2001).

Perante as significativas transformações nos enquadramentos de acção pública e colectiva nas cidades, «parece assim importante introduzir a variável do capital social quando falamos do futuro das cidades e da sua capacidade para enfrentar novos desafios e processos de inovação colectiva» (Subirats, 2001: 4).

São, evidentemente, de diversa e poliédrica ordem os elementos que, num dado território ou cidade, proporcionam a valoração do seu capital social e cultural – o que torna inevitavelmente redutor qualquer trabalho mais racionalista de sistematização destes. Não obstante tal inevitabilidade, e apelando à capacidade de *objecto próximo* da cidade, propõe-se de seguida uma grelha de leitura e de interpretação do capital sociocultural para a cidade. A perspectiva é não só a de estruturar uma possível compreensão analítica mais completa das diferentes dimensões e variáveis que consolidam mais ou menos o capital social e cultural urbano, como também, perante tal exercício, a de se poder por sua vez perspectivar linhas de acção política e operativa, justamente para o seu fomento.

Uma grelha de leitura urbana composta por seis dimensões. Primeiro, pela *forma da cidade*, na configuração, compacidade e complexidade da cidade/metrópole, quer no seu todo quer em cada um dos seus espaços e bairros. Segundo, pela *identidade da cidade*, nos elementos que formam e que estruturam os padrões de identidade e de cultura urbana dos cidadãos, nos espaços e nas redes relacionais da cidade, o que inclui dimensões de valoração social tais como a multiculturalidade e o cosmopolitismo. Terceiro, pelo *conhecimento da cidade*, na existência de um universo de fluxos e de espaços de conhecimento, de debate e de discussão

Dimensões de valoração do capital social e cultural na cidade



sobre a cidade e sobre o que a molda. Quarto, pelo *associativismo na cidade*, na presença de dinâmicas de cooperativismo, de associativismo e de mobilização social. Quinto, pela *governança na cidade*, muito nomeadamente face à estruturação das redes formais e informais de influência política e de efectivo compromisso colectivo. E sexto, pela *liderança na cidade*, na existência na sociedade urbana de elites de carácter universalista e cosmopolita.

1. A forma da cidade. A relação entre a configuração geográfica e a complexidade de uma cidade, com a propensão dos seus cidadãos para uma maior ou menor cultura de ética e de expressão cívica, bem como de responsabilização colectiva, remete-nos para a sua concepção, o seu planeamento, a sua evolução geográfica. E para cada um dos seus espaços de vivência: da rua ao bairro, da cidade à metápole. Por um lado, as seculares buscas da «cidade ideal» e a miríade de propostas políticas e urbanísticas desenvolvidas ao longo dos tempos – do fórum romano às cidades medievais, da cidade-jardim aos ensanches novecentistas, da cidade funcional lecorbusiana à cidade social e à cidade reabilitada e regenerada. Por outro lado, a real evolução da cidade, planeada e não planeada, em cada rua e em cada bairro, até os actuais padrões e dinâmicas de evolução metro e metapolitanos, como vimos no segundo capítulo. A associação entre os padrões morfológicos, funcionais e rítmicos da cidade – a estrutura e densidade da sua trama, dos seus traçados, vias e parcelas, a sua compacidade e volumetria, a complexidade funcional e a complexidade social, as mobilidades e os ritmos de vida – e os capitais e elementos cognitivos dos seus cidadãos, a sua leitura e absorção (semiótica e estética) da paisagem e dos sentidos, é por demais evidente[6]. Assim como a multifuncionalidade, a heterogeneidade e a complexidade de cada parte vivida e observada da cidade, bem como por outro lado a banalização e o mimetismo das suas paisagens e vivências. Embora os debates sobre a globalização dos padrões de relacionamento comunicacional tenha despertado divergências várias, parece ser consideravelmente consensual a perspectiva de que as cidades e espaços urbanos ligados a uma maior complexidade (de sentires e de sentidos), a densidades estático-dinâmicas relativamente altas e a estruturas heterogéneas de diversidade, de relacionamento e de proximidade (num húmus a que Jane Jacobs reporta

6. Existem livros notáveis sobre a identidade urbana, bem como em torno da influência da configuração da cidade nos padrões éticos e morais, e nas atitudes cívicas e colectivas, dos seus cidadãos. Destacaria dois autores, um primordial e outro contemporâneo. Por um lado a obra de Georg Simmel, o notável sociólogo de final do século XIX/início do século XX que se ocupou em analisar «a vida mental» das cidades, e que a este propósito escreveu o conhecido texto «As grandes cidades e a vida do espírito», bem como o livro *On individuality and social forms*, edição de 1972 (entre outras obras). Por outro lado existe a obra contemporânea de Richard Sennett, onde se poderá destacar *The conscience of the eye: The design and social life of cities*, de 1990, e *Flesh and Stone: The body and the city in western civilization*, de 1994.

a primordial importância na sustentação da própria vida urbana (1961) e a que Soja (2000) chamou *synoikismus*[7]) têm uma fertilidade social que propicia um maior florescimento da sua afirmação cultural e dialéctica, e por conseguinte do seu capital social (Castells 1996, Brenner, Jessop, Jones e Macleod 2003, Borja 2003). Em contraponto, as realidades metro e meta urbanas mais fragmentadas, mais monofuncionais nos seus micro e mezzo espaços, com padrões de mobilidade e de inter-relacionamento mais fractais, ao fomentarem a segmentação espacial e social terão maiores dificuldades na sustentação de culturas amplas e colectivas de expressão. Dito de outra forma, será nos locais (do espaço e da mente) que são cidade, vista esta como construção social densa e quotidiana, que melhor se poderá afirmar uma cidadania plural e universalista (Forrest e Kearns, 2001).

2. A identidade da cidade. Em relação à identidade urbana e à sua substantiva interligação com a consistência da expressão cívica numa cidade, seguiríamos Alain Touraine quando refere que «é pois do lado da cultura e não já do lado das instituições que há que procurar o fundamento da democracia» (1996, p. 160). Neste postulado, os elementos que estruturam a identidade urbana afiguram-se igualmente centrais à afirmação do capital social na cidade, no pressuposto de que um sentido de comprometimento mais colectivo é fomentado por uma consciência cultural de cariz identitário. Para Pierre Bourdieu, aliás, o capital cultural pode ser mais vital que o próprio capital social, porque afinal estrutura este (1997). Mas a identidade, como bem recorda George Steiner, é um conceito dúbio: tão mobilizador como desmobilizador, tão agregador como segregador. O conceito de comunidade, por sua vez, não tem menor carga. Uma dubiedade de largo espectro que, não obstante, mostra bem da sua condição de elemento cultural com enorme força. E que tipo de identidade urbana se encontra em reestruturação – e se poderá estar a reconsolidar – nos espaços da cidade metapolitana e contemporânea? As reconfigurações dos espaços, as reconfigurações dos locais (não são a mesma coisa), as reconfigurações das redes sociais e dos padrões de relacionamento estarão a provocar importantes alterações nas bases de identidade local. Vejam-se por exemplo as dinâmicas de mobilidade (quotidiana, residencial, laboral, individual), em grande transformação para uma parte significativa dos indivíduos. São alterações que provocam seguramente mudanças nos padrões de reconhecimento, de consciência das interligações territo-

7. Para Edward Soja (2000), a epistemologia do termo é plena de conteúdo: recordando a obra de Charles Keith Maisels (*The emergence of civilisation*, 1990) e a sua definição de *synoecism* como uma «interdependência proveniente de uma densa proximidade»; referindo o termo grego *synoikismo*, que define a condição de vida humana em conjunto, e que o próprio Aristóteles utiliza para descrever a essência da *polis*; e obviamente *oikos*, palavra raiz de termos como economia ou ecologia, e que, para Doxiades, descreve a compreensão dos assentamentos humanos, da terra e do habitat, da escala mais individual à escala mais global.

riais, enfim de responsabilidade social (Martinotti, 1993). Ou, por outro lado, as estruturas de diversidade social e cultural, também em forte mutação nas cidades europeias. Por constantes vagas de imigração e de emigração, a maior parte das cidades europeias é hoje muito mais diversa, abrindo potencialidades socioculturais mas colocando igualmente problemas étnico-espaciais. Nestes contextos, quando as representações territoriais parecem tornar-se mais difusas, as formas clássicas de interacção social tornam-se, também elas, mais difíceis de perceber e de reestabelecer. No entanto, como sugerem Viegas e Dias (2000), apesar de reconhecidas dificuldades, também se assiste a uma transformação das próprias formas de cognição e de representação social por sua vez transformando as redes de inter-relacionamento urbano, os movimentos sociais e a cidadania (Matias Ferreira, 2000; Mayer, 2001).

Os espaços públicos são, na valorização da identidade e da consciência cívica na cidade, elemento particularmente relevante. Borja (1998) e Ordovás (2000) realçam a importância dos «espaços públicos de desenvolvimento cívico» e da sua capacidade para consolidarem elementos culturais e identitários que são apropriados pelos indivíduos, produzindo assim uma determinada cultura de cidadania. Espaços de vivência pública, espaços de representação, espaços contextualizantes. Espaços de ambiente urbano, de permanente e possível acesso, permitindo a estruturação de «sentimentos de pertença» colectiva, bem como de maior consciência de direitos e de deveres, de responsabilidade da cidadania (Matias Ferreira *et al.*, 2000). Os espaços públicos da cidade, sejam os maiores e mais pluralmente reconhecíveis ou os mais pequenos e quase somente reconhecíveis por cada indivíduo e sua memória, sendo mais ou menos dinamizados e apropriados pela vida social, podem assim ser entendidos como dos elementos mais vinculativos na definição dos valores de cidadania e da própria cidade (Borja e Muxi, 2001). Daí que se entenda um significativo co-relacionamento entre «as cidades como espaço público» e os seus diversos espaços públicos, vertebradores das identidades colectivas, da cidadania e da consciência cívica.

3. O conhecimento da cidade. Esta terceira dimensão de capacitação do capital social numa cidade colocar-se-ia, à partida, numa segunda ordem de relevância em relação a elementos de ordem tão transversal como a identidade ou a forma urbana. Será contudo das mais vitais, visto compreender parte das próprias bases de consciencialização identitária e de consolidação cultural – e territorial. Conhecer é, efectivamente, consciencializar – mas é também poder, pelo aumento da capacitação; e é também compromisso, pela cumplicidade com o colectivo. Os campos de produção de conhecimento, bem como os de promoção e de difusão desse conhecimento, em torno dos territórios da cidade, dos seus espaços e seus habitantes, das suas problemáticas e perspectivas, são assim elementos também centrais ao fortalecimento do capital social. Enquanto a cidade se torna crescente-

CAIXA 22

Espaço público e identidade urbana

Ana Bonifácio

O espaço público de utilização coletiva é a componente do território urbano que maior capacidade tem (para o bem e para o mal) de evidenciar, em larga escala, os resultados materiais ou intangíveis das transformações a que a cidade, enquanto organismo vivo, está sujeita.

São várias as definições que se podem atribuir ao conceito de espaço público, mas, neste contexto, importa potenciá-lo como principal património do domínio coletivo e como referência na estruturação do mapa mental que cada um constrói para se reconhecer, orientar e identificar em meio urbano. Ou, em síntese, o espaço público como espaço «construtor» e agregador de identidade(s) da e na cidade.

A História de Portugal não se construiu sem que o espaço público tivesse cumprido o papel relevante de palco maior dos principais episódios da vida social e política dos portugueses. Fruto da profusão de problemas que afligiram as cidades na segunda metade do século XX (dos quais se destacam a sobrevalorização do espaço privado e dos «falsos» espaços públicos das periferias aumentadas e, simultaneamente, o declínio da esfera pública marcada por uma «desterritorialização» patrocinada pela difusão dos «territórios virtuais» do ciberespaço), apenas as últimas décadas trouxeram, no contexto das políticas de desenvolvimento territorial, o reconhecimento da importância do espaço público e, como tal, a necessidade de promover a sua requalificação ou produção consciente e concordante com o paradigma que é construir e habitar a «cidade-caleidoscópio-transdisciplinar» de hoje.

Com inspiração na transformação radical da zona oriental da capital do país (e, sobretudo, no *modus operandi* da sua implementação e concretização), o tema da revitalização urbana ocupou, positivamente, na opinião pública, um lugar que lhe era devido há muito. Assim, a primeira década do novo milénio foi marcada por um conjunto crítico de intervenções de requalificação urbana a partir das quais o espaço público assumiu um papel estruturante na política de consolidação do sistema urbano nacional.

Com relevância (e em sentido natural), a nova política de cidades (desenhada no âmbito do QREN 2007-2013) formulou, de forma explícita, a importância do que é subjetivo, imaterial, não representável e, muitas vezes, não mensurável, na conceção, qualificação e gestão do espaço público. Assim, no âmbito do instrumento de política «Acções Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano» e com o objetivo de apoiar os agentes ativos no processo de transformação urbana, foram sistematizados conceitos e princípios sobre a identidade dos lugares e referências à memória coletiva, aos seus usos e apropriação, ao espírito do lugar e à organização simbólica do espaço. Perante a identificação das múltiplas dimensões do espaço público, naquele contexto, propõe-se ainda um conjunto de metodologias de diagnóstico da performance identitária do espaço público, as quais deverão permitir estabelecer estratégias para a sua conceção de acordo com as dialéticas da cidade atual, por parte de todos os agentes públicos intervenientes no processo, desde a Administração Pública aos profissionais que concebem e aos utilizadores e «consumidores finais» (neste caso, o mesmo será dizer «todos»). Ou, como dizem Jordi Borja e

Zaida Muxí, «o espaço público é uma conquista democrática. A conquista implica iniciativa, conflito e risco, mas também legitimidade, força acumulada, alianças e negociação». Reside, hoje, aqui o desafio (e a urgência) de, democraticamente, recriar espaço público enquanto território catalisador de sociabilidade e, por isso, nevrálgico num processo de reequilíbrio social e económico.

Referências:

BORJA, J. e MUXÍ, Z. (2003), *El Espacio Público: Ciudad y Ciudadania*, Barcelona: Electa.
BRANDÃO, P. e REMESAR, A. (2000), *Espaço Público e Interdisciplinaridade*, Lisboa: CPD.
DGOTDU (2008), *A identidade dos lugares e a sua representação colectiva* (Política de Cidades POLIS XXI), Lisboa: DGOTDU.
GONÇALVES, J. M. (2006), *Os Espaços Públicos na Reconfiguração Física e Social da Cidade*, Lisboa, Universidade Lusíada.

mente caleidoscópica e as suas múltiplas influências e externalidades têm âmbitos muito transversais e complexos, aumentam também as exigências de conhecimento. Entendida sob a óptica da cidadania e da expressão cívica e como elemento essencial do direito à cidade, a divulgação da informação e do conhecimento sobre esta torna-se vector basilar da própria democracia. Se as responsabilidades do Estado e dos actores públicos são claras em relação, por exemplo, à criação e manutenção de elementos qualificadores de urbanidade e de identidade, tais como os espaços públicos, poderemos afirmar que também na procura e divulgação do conhecimento urbano existe responsabilidade pública. O que por sua vez coloca uma responsabilidade elevada nos actores cujas funções se baseiam na produção e na divulgação do conhecimento, designadamente as universidades, os centros de investigação e *os think-tanks*, e evidentemente os *media*. O capital social suporta-se também, em sua medida, no dinamismo e nas capacidades democráticas destes actores de conhecimento.

4. O associativismo na cidade. Temos assistido a transformações de considerável relevância nas dinâmicas associativas de base local e comunitária, bem como nas formas de mobilização cívica urbana, individuais ou colectivas (Clark e Hoffman-Martinot 1998, Mayer 2003, Sassen 2005). Importa, mesmo assim, recordar Marshall (1950) e Turner (1993), que realçaram as diferenças de substância existentes entre uma cidadania passiva, mesmo que informada e consciente, e uma cidadania activa. Esta distinção mantém-se essencial nos quadros socioculturais actuais, embora sob muito diferentes vinculações. Especialmente

quando, como já muitos têm notado, existe uma significativa diferença entre associativismo (que pode ser essencialmente passivo) e mobilização (reconhecidamente mais activa). Hoje, a expressão cívica individual, em primeiro lugar, bem como o associativismo e a afirmação dos mais diversos movimentos urbanos, em segundo lugar, estruturam-se cada vez menos sobre processos sociais e culturais classicamente fordistas (cultura de massas, sindicatos e uniões de trabalhadores de vária ordem, corporações profissionais, associações territoriais, associações desportivas e religiosas, etc.), mas também, em crescente medida, sobre novas formas de identificação e de integração (ambientalistas, defensores do consumidor, proprietários, inquilinos, contribuintes, condutores, pais de crianças em idade escolar, utentes de infra-estruturas, etc.). Nesta miríade de novas formas de associativismo e de expressão cívica, têm-se expandido os desfasamentos com as formas clássicas de representação e de concertação institucional (Saunders, 1986, Putnam, 2004). Desfasamentos particularmente evidentes nas escalas regionais, urbanas e locais. Como realçou um dos recentes relatórios do European Social Survey[8], em torno do bem-estar pessoal e social, bem como dos percursos e tempos de vida (2006), existe uma elevada correlação entre uma exigência de bem-estar e de qualidade de vida e níveis de participação social, de envolvimento cívico e comunitário. Como foi referido na altura, «é interessante constatar que a participação cívica e política está fortemente associada com todas as dimensões do bem-estar: os indivíduos com maiores índices de confiança interpessoal, interesse político, envolvimento comunitário e participação em actividades políticas e mais satisfeitos com a qualidade da democracia são também os que expressam maior bem-estar social, subjectivo e psicológico»[9].

Se entre muitas das atitudes e dos movimentos, nomeadamente ao emergirem para desafiar determinados *status-quo* (Mayer, 2001), se verifica uma óbvia diversidade e mesmo dispersão nas formas de expressão, parece igualmente existirem entre elas conjuntos de vínculos socioculturais e/ou políticos comuns. Embora com os mais diversos matizes, esta é uma direcção que se acentua em cenários de descrédito face a sistemas político-institucionais vigentes. E se diversas comunidades e associações se consolidam e colocam em atitudes NIMBY[10], em exigências de âmbito discricionário, ou mesmo em protestos meramente desconstrutivistas e quase niilistas – no que David Harvey descreve como «armadilhas comunitárias» (1992 e 1997) –, outras expressões, manifestamente crescentes, mostram desenvolver atitudes mais inclusivas, sistémicas, pluralistas e, sobretudo, propositivas, predispondo-se para processos relacionais e negociáveis. As escalas e as

8. Veja-se em www.atitudessociais.org, bem como o livro de Machado Pais & Ferreira (2010).
9. In jornal *Público* de 27 de Novembro de 2008.
10. Acrónimo para «Not in my backyard» («no meu quintal, não»).

problemáticas da cidade, dos seus habitats e bairros, dos seus espaços comunitários e sentidos de colectivo, mostram suportar parte muito importante desta ordem de consciencialização (ou de *nova cultura política*, como Terry Clark definiu em 1998) e de uma correspondente estruturação de redes de expressão social (Moulaert *et al.*, 2010).

5. A governança na cidade. O fomento do capital social numa cidade inclui a estruturação, no sistema de governação urbana, de espaços e de processos de discussão, de participação e de co-responsabilização nas estratégias, decisões e acções a empreender. Como vimos acima, a governança situa-se sobretudo no campo dos processos da política, remetendo para a construção de estruturas de natureza dialéctica entre os diferentes actores sociais, económicos e culturais, até à escala do «cidadão comum», procurando assim aproximá-los dos processos de consciencialização, de reflexão e de decisão. Trata-se de potenciar uma responsabilidade colectiva e de um consequente *empowerment* dos diferentes actores de uma comunidade urbana, ou de uma «majoração dos poderes para agir, isto é, das atitudes, competências e capacidades para intervir socialmente» (Santos Silva, 2004, p. 12). Como referiu Isabel Guerra, «o *empowerment* político parece exigir o *empowerment* social» (2000, p. 95) e o desenvolvimento de um sistema de governação mais vigoroso passa, certamente, pela capacidade deste em ampliar o próprio vigor da sociedade civil para dinâmicas de participação política e de co-responsabilização. Escreveu ainda que a «participação não é apenas um postulado ideológico das metodologias de pesquisa-acção, é uma exigência funcional dos próprios processos, pela simples razão de que a resolução de problemas exige o accionamento de recursos (materiais, mas também culturais e simbólicos) e estes estão geralmente na mão de um leque diversificado de actores» (*idem*, p. 91). Uma participação em si legitimadora e que não se espera que decorra somente nos períodos eleitorais ou em formalizações estatutárias e normativas. É aqui de particular relevância o papel dos órgãos públicos locais, que devem consolidar e gerir, sem querer controlar, uma estrutura sólida de instrumentos de participação a várias escalas e domínios. A título de exemplo, cito os orçamentos participativos de várias ordens e escalas; os processos de Agenda Local 21, igualmente com grande potencial e muito multifacetados; os conselhos consultivos ou mesmo deliberativos de bairro e de cidade, em franca expansão pelo mundo urbano. Os espaços e fluxos de potencial aprofundamento da governança urbana são ainda mais vastos: do trabalho conjunto de parceiros públicos e privados na gestão de espaços ao investimento conjunto na sua qualificação, da democracia electrónica aos grupos temáticos comunitários, dos jurados de cidadãos às deliberações em assembleias de cidadãos, da participação aberta na realização de planos estratégicos aos painéis e aos inquéritos à cidadania. Processos e instrumentos que permitem potenciar, nos diversos espaços das

CAIXA 23

O bairro e a cidade

Ana Louro | Instituto de Geografia e Ordenamento de Território | Universidade de Lisboa

O conceito de bairro não é debatido apenas pela Geografia, suportada por diversas perspectivas teóricas ao longo do tempo, entre elas a perspectiva morfofuncionalista, a perspectiva fenomenológica e a perspectiva marxista, mas abordado também na Arquitectura, Sociologia e até Filosofia, demonstrando a multiplicidade de olhares para um mesmo conceito.

Os primórdios do planeamento moderno do «bairro» surgem com a «Unidade de Vizinhança» de Perry (1929), uma área delimitada pela distância-tempo de acesso a bens, equipamentos e serviços básicos de forma pedonal, ancorada nos equipamentos escolares, onde a cobertura dos mesmos coincidiria com os limites da área residencial. O conceito de Perry baseava-se em seis pilares: dimensão, os limites da unidade, espaços públicos, centralização de áreas institucionais, existência de comércio local, e por fim, a criação de um sistema interno de ruas, evitando o tráfego de passagem. Tais pressupostos encontram-se patentes tanto na Carta de Atenas de 1933 e suas revisões até 2003 bem como no Movimento Novo Urbanismo Europeu.

Em vários países emergem diversas definições, considerando o «bairro» como um território com uma certa unidade ou características determinadas, como comunidade/vizinhança ou como unidade político-administrativa, sempre como parte integrante de uma cidade. Porém, em vários casos, à escala local verifica-se a dicotomia entre um espaço e delimitação objectivos de delimitação político-administrativa – freguesia –, e um espaço subjectivo presente no imaginário e identificação colectiva dos habitantes – bairro (ex.: *district* e *neighbourhood* no Reino Unido, *quartier* e *commune* em França). Contudo, se em Portugal a escala territorial mais frequente é a freguesia, noutros casos, como no Reino Unido, é o conceito de *neighbourhood* que prevalece. Tendo como exemplo o caso português, o conceito de «bairro» apresenta três perspectivas distintas: a primeira refere-se a uma subdivisão administrativa dos municípios como forma de **organização fiscal** – o Bairro fiscal –, gerido pela Direcção Geral dos Impostos; a segunda perspectiva baseia-se na **percepção, pertença e apropriação** a um espaço. Campo de Ourique e Alfama são exemplos de bairros da cidade de Lisboa que, mesmo não tendo uma base político-administrativa, são reconhecidos como «bairros» pelos seus residentes e pelos «outros», não só pela sua história, arquitectura homogénea e singular, mas também pela dinâmica da comunidade. Por fim, evidencia-se uma terceira perspectiva, de **cariz funcional**, em que o conceito de bairro associa-se à História, a uma utilidade ou função, ou característica física ou social. Sublinham-se os bairros históricos (Bairro Alto, Chiado), os bairros operários (Alvito), os bairros sociais (Arco do Cego), ou os bairros criativos (Santos Design District), entre outros.

O planeamento à escala local, ainda prematuro em Portugal, deverá potenciar as relações de vizinhança e desta com o território e com os órgãos de gestão territorial. A multiplicidade de significados das diversas unidades territoriais, associada à inexistência generalizada da coincidência entre os seus limites objectivos e subjectivos (ex.: freguesia e

bairro), dificultam o desenvolvimento de uma «cidade de bairros». Contudo, salienta-se que, apesar da importância da arquitectura ou da infra-estruturação do território à escala local, é a apropriação do espaço por parte da comunidade que desenha, fortalece e mantém o bairro.

Referências:

ALSHUWAIKHAT, H. M. *et al.* (1993), «Appropriateness of traditional neighborhood concept for planning contemporary neighborhood units», in *Geojournal*, 3: 4.

BARATA SALGUEIRO, T. (1997), «Lisboa, metrópole policêntrica e fragmentada», in *Finisterra*, XXXII: 63, p. 179-190.

BARATA SALGUEIRO, T. (1998), «Cidade Pós-Moderna: Espaço Fragmentado», in *Revista Território*, III: 4, Jan-Jun.

CHASKIN, R. J. (1998), «Neighborhood as a Unit of Planning and Action: A Heuristic Approach», in *Journal of Planning Literature*, 13: 11.

GASPAR, Jorge (2005), «Cidade e Urbanização no virar do milénio», in *Buleria* – Repositorio Institucional de la Universidad de León.

MUMFORD, L. (1954), «The Neighbourhood and the Neighbourhood Unit», in *The Town Planning Review*, 24: 4.

Perry, C. (1929), *The Neighbourhood Unit*, Londres: Routledge/Thoemmes.

cidades onde têm sido aplicados, uma cultura de identidade activa; uma identidade cultural e política, revigorando o próprio papel e responsabilidade dos seus respectivos governos e instituições públicas (Moulaert *et al.*, 2007).

Nestas áreas da participação e do envolvimento social na política urbana, têm-se desenvolvido das mais diversas e interessantes experiências, chegando mesmo a ser dos principais *leit-motivs* para a renovação dos próprios sistemas políticos e democráticos locais e regionais. Não obstante, e mais uma vez recordando o acima reflectido, estas são áreas ainda cheias de incertezas, e onde os riscos de enviesamentos localistas e populistas, de apropriação discursiva e mesmo epistemológica, são ainda por demais evidentes. Daí que a construção de estruturas de participação e de deliberação mais plural deva estar baseada em fortes princípios e mecanismos de garantia dessa mesma pluralidade, dando-lhes assim uma legitimidade socialmente reconhecida. Segundo Joan Font (2001), parece óbvio mas será no entanto crucial relembrar que uma «boa parte da legitimidade dos instrumentos participativos dependerá de que exista uma percepção generalizada de que os interesses relevantes numa determinada política pública estejam representados no processo de participação» (p. 224).

6. A liderança na cidade. A influência de elites urbanas de cultura e carácter cosmopolita na consolidação da boa governação política é velhíssimo objecto de estudo. Para muitos, a natureza e performance dos sistemas políticos depende, em importante medida, do capital cultural e dos comportamentos das elites políticas de um dado território (Costa Pinto e Freire, 2003). São as elites que em grande medida constroem e sustentam o funcionamento do Estado de Direito, como referem Highley e Burton (2003): «Os esforços, compromissos e acções padronizadas das elites políticas, a nível interno, constituem as distinções mais importantes de reconhecer entre os sistemas políticos» (*idem*, p. 278). Reflexões tidas tomando como base as escalas dos Estados-nação e dos seus sistemas políticos, mas que, decerto, também se colocam com similar acuidade para as escalas das cidades. O cosmopolitismo ou, se quisermos, o universalismo das elites de cada cidade define diferenças vitais na evolução dos respectivos sistemas políticos urbanos, e das próprias escolhas, bem como da capacidade de as cidades fazerem essas escolhas, da compreensão das suas necessidades e problemáticas à atenção aos princípios e formas de governo urbano, sejam estes mais oligárquicos e discricionários ou mais pluralistas e co-envolventes. Os trabalhos de Jean Joana (2000) e de Olivier Borraz (1998) em torno da evolução de diversas cidades francesas indicavam que um dos elementos mais diferenciais mostrava ser a capacidade – ou a vontade – de as diferentes elites urbanas coordenarem as instituições e os grupos sociais de cada cidade, em torno de objectivos mais parciais ou mais colectivos. Obviamente, tal identificação (entre elites e cidade) e, sobretudo, tal identificação em processos activos de valoração da política na cidade depende da própria capacidade da cidade como vínculo e expressão de poder. E aqui o panorama europeu é extraordinariamente diverso, contendo desde sociedades muito federalizadas onde as respectivas cidades e regiões detêm efectivos poderes e correspondentes recursos públicos e privados (como na Alemanha ou em Espanha) a nações muito centralistas onde as cidades se mantêm em clara segunda linha nos jogos de poder (como em Portugal ou na Grécia). Mas mesmo nas primeiras a formação política de elites urbanas é um caminho ainda em franca formação. Como bem realçam Jouve e Lefèvre (1999): «As cidades europeias ainda não se tornaram os vínculos de expressão e de conquista de poder de uma elite política hegemónica e autónoma das elites locais e nacionais. Mantêm-se palco de tensões entre grupos sociais, entre sistemas de representação e interesses heterogéneos produzidos há muito, e que constituem contra-poderes pujantes e eficazes, impedindo qualquer possibilidade de emergência de um modelo de governo urbano unitário. Estas são sociedades locais, sem dúvida, mas não são certamente comunidades locais, e ainda menos espaços de agregação e de mobilização que (re)nasçam sobre as cinzas de um Estado que encarna uma ordem política ultrapassada» (p. 44). Para Michel Crozier (1995), a razão essencial da crise das elites europeias – não somente locais,

mas certamente muito urbanas – encontra-se na sua presente incapacidade de renovação intelectual, presa que estão nos jogos de reciprocidades de interesses, no âmbito de sistemas de poder crescentemente desfasados das realidades. Há, assim, que investir absolutamente na inteligência e na criatividade urbanas, numa perspectiva de absorção – ou melhor, de contaminação –, pelos sistemas político-administrativos e de governação, das correntes de inovação que podem ocorrer nas áreas mais culturais e intelectuais das sociedades urbanas.

Como elemento vital da afirmação de uma cidade, da sua própria consistência e morfologias várias que a compõem – e no entendimento da cidade como construção social e política –, o capital social detém uma estrutura cuja essência será, antes de tudo, cultural. Recordando de novo Pierre Bordieu (1997), o capital social é em considerável medida estruturado pelo capital cultural de uma sociedade. Mesmo que alguma das suas dimensões de valoração possa não sugerir tão directa estruturação (como, por exemplo, a configuração da cidade), como elementos basilares da urbanidade todas elas são, na verdade, de construção eminentemente cultural. Assim, particularmente para o caso da cidade, e perante o actual contexto de mudança de paradigma, terá maior solidez e maior propriedade o conceito de *capital sociocultural*. Apesar da ordem relativamente comum dos desafios e das pressões com que hoje as diferentes cidades ocidentais se confrontam, será através das diferenças nas características e nas energias próprias ao capital sociocultural de cada uma que se consubstanciarão as razões e as essências dos diferentes caminhos que cada uma tomará. Tomemos um simples e facilmente reconhecível exemplo comparativo. A solidez desenvolvida nas últimas décadas no capital sociocultural de Barcelona, pelo menos até meados-finais dos anos 1990, permitiu-lhe a configuração de uma notável estrutura evolutiva, bem como de um evidente protagonismo local dessa mesma evolução. Uma solidez que se estruturou bastante em cada um dos seus vectores acima propostos. Uma evolução consideravelmente distinta da sucedida na cidade de Lisboa, pelo menos até meados desta década de 2000, sem efectiva capacidade de protagonismo colectivo, apesar de o capital sociocultural da capital portuguesa se ter, sem dúvida, igualmente qualificado, e de se ter paulatinamente desenvolvido uma nova cultura política em segmentos sociais vitais (jovens, adultos instruídos) da cidade e da sua metrópole. Uma conjugação de forças e fraquezas na evolução do capital sociocultural de Lisboa[11], que se mantém em cheque devido à incapacidade da cidade em conseguir tomar para si maiores doses de autonomia, face a um dos Estados-nação mais centralistas do planeta.

É de carácter axiomático a interligação entre o capital sociocultural de uma cidade e a sua estruturação e vigor sociopolítico. Por seu lado, ao colocar-se a gover-

11. Para uma análise mais detalhada das forças e fraquezas do capital sociocultural da cidade de Lisboa, veja-se Seixas (2008).

nança como uma das seis dimensões de valoração do capital social e cultural da cidade, não se pretendeu subvalorizar este conceito, antes o interligando de forma mais directa ao próprio exercício da cidadania e fomento do capital social. Sendo assim objectivo central, e natural, de qualquer cidade o fomento de estruturas e de fluxos de governança numa sociedade urbana que, também assim, desenvolva um capital sociocultural forte e dinâmico, efervescente de iniciativas e de compromissos nos seus diferentes elementos territoriais e sectoriais. Numa cidadania activa que se estenda para além das clássicas associações e comunidades de teor corporativo, e para que os espaços de governação da cidade não sejam tomados por estratégias populistas, discricionárias e particulares. Confrontando e avaliando, de forma mais activa, as instituições de governo e a administração pública com a sua necessidade de um estratégico, eficiente e equitativo serviço público. Participando, sob diversas formas e escalas, na construção das dinâmicas de governabilidade da cidade. E obrigando assim ao desenvolvimento de instituições e cúpulas de eleitos exigentes, em cultura mais ampla do que de meros bons gestores ou bons reguladores. Os líderes políticos e as elites urbanas (sociais, culturais e económicas) deverão ter uma crescente preocupação na compreensão, assimilação e fomento de novas formas de envolvimento, de integração e de co-responsabilização na cidade. Uma evolução que, numa leitura simplista, pode ser vista como contrária aos poderes clássicos, mas que, crescentemente reconhecida, potenciará novas capacidades sociais, políticas e ainda económicas.

Capítulo 6

A reinvenção da política na cidade

«It is essential to build reinforced grammars of creation».

George Steiner

Como integrar as partes para melhor compreender e actuar sobre o todo? Como superar ortodoxias, corporativismos, racionalismos excessivos? Como reconhecer e reduzir os desfasamentos e os descompassos entre os sistemas de habitat, os sistemas urbanos e os sistemas políticos? Como suportar princípios globais e justos? Como aprofundar a democracia e aproximá-la dos lugares e dos tempos da cidade?

O presente processo de transformação de paradigma civilizacional para um *ethos* cujo carácter se assume como eminentemente urbano colocou a cidade num posicionamento de encruzilhada histórica. O confronto entre estes passos de transformação da cidade e as dificuldades sentidas pelos sistemas político-institucionais e socioculturais vigentes, tanto na sua inteligibilidade como no acompanhamento e construção de respostas de ordem cultural e política, tem, como vimos, deixado muitas vezes instalar-se um panorama global de desorientação cognitiva e de uma consequente maior dificuldade de condução estratégica. Um panorama, não obstante, interpretado e enfrentado de formas distintas nas diferentes cidades, constituintes de um amplíssimo universo de múltiplas matizes onde as reacções têm sido desencadeadas das mais diversas formas, da simples passividade a projectos amplos de pró-actividade e de direccionamento de novas propostas de governação.

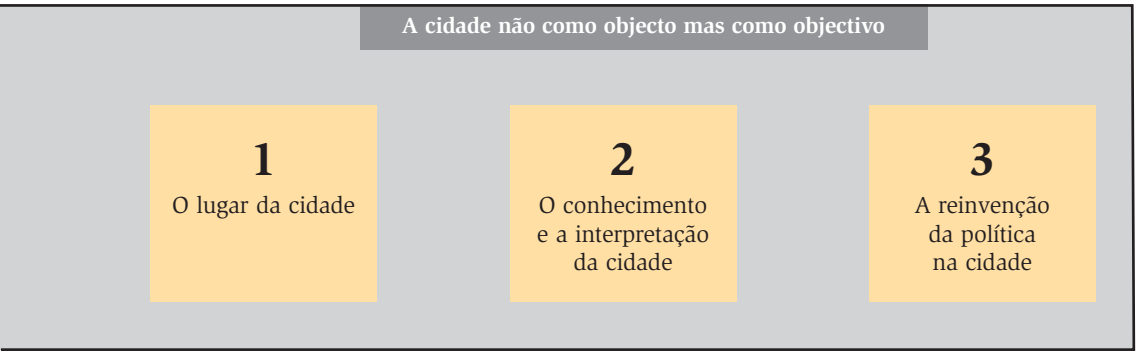
O certo é que a cidade se foi tornando, perante a pressão de tais desfasamentos, mais difícil de governar. O que, não obstante, é condição bem diferente de se ter tornado ingovernável (Seixas, 2000). Apesar de múltiplas acções inovadoras presentemente em desenvolvimento em variadas cidades do planeta, apesar de a cidade se encontrar crescentemente reconhecida no seu papel de charneira civilizacional, sociopolítica e ainda ambiental, parece não se detectar ainda com relativa facilidade, na maior parte das urbes, um sentido de visão e de acção política verdadeiramente estratégico e plural.

Lugar central de problemáticas e de potencialidades de nova índole e, por excelência, das riquezas e das turbulências culturais, humanas e relacionais, a cidade coloca-se, de novo, como palco principal e como elemento charneira perante os desequilíbrios e confrontos inerentes à mudança. Alguns autores, apelando a um novo iluminismo no pensamento político, referem-na mesmo como «o novo território do político», perspectivando-lhe ainda alguns, com a evolução da glocalização e com a recomposição das suas configurações culturais e político-institucionais de governação, a eventual possibilidade de uma «nova idade de ouro» (Jouve e Lefèvre, 2002). Uma série de condições se colocam como essenciais para, quando muito, melhor conjecturar tais perspectivas. Soja (2000) contrapõe a metrópole moderna – a das tendências actuais, mas gerida apenas por intermédio de um urbanismo ainda modernista e com fracas perspectivas políticas e culturais, inovadoras e claras – a uma pós-metrópole, mais conectada com

um pós-urbanismo que enquadre os novos tipos de realidades e desafios, como o do direito à cidade para todos. Por seu lado, e nas dimensões da cidadania, Jouve (2004) propõe a perspectiva de uma *miragem neo-tocquevilliana*, pressupondo o aprofundamento das formas e das práticas de concertação, de participação, e de co-responsabilização entre eleitos, administração e sociedade civil (desde os grupos comunitários e associações de diversa índole e escala aos actores eminentemente económicos). Por outro lado, Clark e Hoffman-Martinot (1998), talvez de forma bem mais visível, têm postulado *uma nova cultura política* nos quadros de acção urbana em múltiplas cidades do Ocidente. Mas para além das diferentes perspectivas e caracteres mais ou menos realistas, todas estas perspectivas, de uma forma ou de outra, acentuam o recolocar da cidade como ágora política, como grande espaço público, afirmando o seu papel de charneira nos tabuleiros da construção social e política como um todo.

Escreveu Jordi Borja: «A cidade é a melhor oportunidade de inovação política. Pela complexidade das políticas públicas que nela se devem integrar, e por uma dimensão que permite uma relação mais directa com a população» (1998, p. 55). Assume, assim, óbvia consistência a perspectiva de reinvenção da política na cidade – alargando-lhe horizontes, focando-lhe responsabilidades, reestruturando-lhe sistemas e abrindo-lhe finalmente novas perspectivas de acção e de democracia. Entre as tendências de deixar grande parte das perspectivas de condução do presente e do futuro das cidades para as lógicas de mercado e/ou ainda, num outro sentido, para lógicas quase exclusivamente tecnocráticas, haverá assim que proceder a uma reafirmação do que a cidade e a sociedade verdadeiramente necessitam e afinal invocam. Em torno de duas grandes dimensões: 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 bem presentes, bem como posicionamentos e privilégios actuais; 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.

É por estas linhas, e perante a magnitude e a complexidade dos actuais desafios e das novas oportunidades na cidade, que se coloca como particularmente necessária a construção de uma base conceptual mais consolidada, mas empiricamente bem materializável – portanto, de acção – de reinvenção da cultura e da dinâmica política na cidade, pois que também aqui se buscam novos paradigmas. Propomos assim, para a parte final deste texto eminentemente conceptual – «conceptualmente accionável», diríamos – da política na cidade, algumas reflexões de teor sobretudo ensaístico em torno de três grandes aberturas:



a) Perante os desafios elevados que se colocam presentemente sobre o seu destino, na basilar necessidade da ***reinvenção da política na cidade***. Recolocando, assim, a *polis* como objecto central de afirmação política e civilizacional perante o novo paradigma;

b) Tomando como base o desenvolvimento do novo paradigma cultural, no ***aprofundamento das bases de conhecimento e de interpretação da cidade contemporânea***. Estas, por sua vez, sob renovadas lentes: quer em termos mais sistémicos e integradores (vendo a cidade como um organismo colectivo, susceptível de tomar opções e de definir estratégias), quer, em simultâneo, em termos mais dinâmicos, mais processuais e assim também mais relacionais (vendo a cidade como uma construção permanente). Como dissemos anteriormente, há que perceber antes de agir;

c) Baseando-nos na necessidade de reafirmação política, bem como no aprofundamento dos quadros de conhecimento, propondo ***uma diferente estruturação conceptual e sistémica de acção sociopolítica na e sobre a cidade*** – o que faremos, de forma certamente sucinta, em torno do conceito-síntese de ***governação urbana***.

6.1. O lugar da cidade

Vimos como são de natureza múltipla os vectores pelos quais se vem recentrando o lugar da cidade, num movimento relativamente oposto ao da sua fragilização:

a) Pela mudança de paradigma histórico, recolocando a cidade e seus principais componentes estruturantes (sua identidade, sua cultura e suas estruturas morfológica, social e económica) como vector civilizacional central;

b) Pelo paulatino evanescimento, em áreas anteriormente centrais da acção colectiva, do papel do Estado-nação, retirando-lhe capacidade de protagonismo e abrindo novos espaços e novos territórios de representação social e de responsabilidade sociopolítica;

c) Pelas grandes transfigurações nas cadeias de valor económico e de poder político, de ordem planetária, estruturadas em importante medida por redes de mais-valias e por estéticas de percepção e de acção cuja cognição e materialização se encontram profundamente ligadas às novas condições da urbanidade;

d) Pela elevada influência que os modelos e os processos de produção e de reprodução na cidade desencadeiam sobre estruturas de sustentabilidade essenciais, nomeadamente nas dimensões ambiental e social (estas últimas de considerável e directo impacto local);

e) Pelas reconfigurações que têm decorrido nas dimensões sociogeográficas das cidades, bem como nas suas estruturas de cultura, de influência e de poder, conferindo-lhes uma crescente centralidade nos padrões de cognição social e sustentando a emergência que é atender às mutações em processo;

f) Pela paulatina afirmação de novas formas de mobilização social, de expressão comunitária e dos próprios entendimentos e expressões da cidadania – particularmente perante as novas problemáticas, potencialidades e exigências surgidas nos territórios e nas culturas urbanas;

g) Enfim, pela percepção, persistentemente clara, de que é, afinal, no dia-a-dia de cada indivíduo, comunidade ou empresa, e na sua relação com o ambiente urbano, com as oportunidades e constrangimentos existentes nos espaços e nos tempos vividos, que melhor se sente e pressente a qualidade de vida, a qualidade da democracia e, em termos globais, a qualidade das estruturas sociopolíticas e culturais vigentes.

Vimos ainda que um panorama da cidade como amplo actor, mais estratégico, mais solidário e mais colectivo, estruturado de forma democrática, plural e também eficiente por redes de poder, de administração, de inter-relacionamento e de governança entre os seus diversos actores e instituições, não se encontra facilmente. Os recursos e dinâmicas de governabilidade actuais, bem como as estrutu-

ras de capital social e cultural, de um grande número de cidades europeias parecem hoje demonstrar importantes défices nos seus sistemas e nas suas capacidades de governação. Por várias razões, que igualmente temos discutido:

1. Pela emergência de uma miríade de novas realidades e de novas problemáticas na cidade e na metrópole, a que dificilmente se tem conseguido acorrer por via de políticas e de programáticas mais tradicionais e sectorializadas, antes sendo necessárias visões e acções mais integradas, mais multidisciplinares e mais cooperantes.
2. Pela fragmentação dos sistemas político-decisionais, alimentada em importante medida pela incapacidade de reforma das bases sistémicas político-administrativas e, por outro lado, pelo aumento da complexidade das problemáticas urbanas e pela multiplicação das perspectivas, dos agentes e das medidas e acções públicas. Uma fragmentação orgânica de difícil gestão, provocando dispersão de recursos e de energias e eventualmente dificultando as capacidades de construção de rumos estratégicos mais integrados.
3. Pela persistente vigência de sistemas político-institucionais e suas estruturas e processos de representação democrática e de decisão pública que, ao não se conseguirem reformar de forma mais consistente nas suas bases (incluindo nas suas bases de domínio), prosseguem uma rota de desfasamento (ou mesmo de afastamento) das necessidades e das potencialidades existentes na cidade do novo paradigma. Longamente consolidados ao longo do último século, estruturados nas suas redes de poder, de responsabilidade e de relacionamento, por uma série de subsistemas e de subculturas de ordem institucional, organizacional, corporativa e ainda político-partidária, os sistemas e respectivos *status-quo* existentes dificilmente compreenderão uma necessidade de mudança a um ritmo próximo do das transformações que o tempo tem provocado na cidade. Este é um questionamento a colocar, ainda, para as próprias estruturas educacionais e científicas da sociedade, detendo estas, muitas vezes, similares posicionamentos de autodefesa.
4. Por existir, numa importante parte dos espaços de reflexão e de acção mais relevantes sobre os territórios urbanos, um deficiente entendimento e conhecimento da cidade real e contemporânea, deficiência provocada pela – e que alimenta a – vigência de entendimentos técnico-culturais clássicos (ou modernistas), como os de índole morfofuncional, que a vêem quase exclusivamente como um corpo (como cidade de sítios), quando muito com determinado tipo de vida, com (algumas) redes (Ferrão, 2003; Font, 2001 e 2003). E, mesmo nestas ópticas, por formas demasiado monofuncionais (*idem*), sustentando-se quase somente num urbanismo de desenho e de infra-estru-

tura, propício às simbologias políticas e estéticas mais simples da orçamentação pública e da competitividade económica, mas afinal com resultados globais distantes da qualificação e da sustentabilidade urbanas. Estas visões têm como base, como temos visto, estruturas de acção político-administrativa e normativa (tanto para o provisionamento público como para a regulação urbanística) de cariz eminentemente clássico, fordista, tratando e regulando cartesiana e sectorialmente acções públicas, usos e ocupações. Deixando, por um lado, escassa margem de envolvimento para outro tipo de entendimentos dos próprios espaços e dinâmicas urbanas (muito nomeadamente em termos dos próprios processos sociais e políticos inerentes às acções) e tolhendo, por outro lado, possíveis dinâmicas governativas mais pró-activas, mais programáticas e no fundo mais políticas. São ainda muito raras as situações em que os espaços e as dinâmicas urbanas são vistos – e politicamente governados – sob quadros cognitivos sistémica e cientificamente mais abrangentes e plurais.

5. Pela distância do poder face ao cidadão (e vice-versa) e pela dificuldade na abertura à sociedade urbana dos espaços de reflexão e de decisão existentes nos sistemas políticos vigentes, por bloqueio dos grupos mais influentes, comprometendo, em importante medida, o desenvolvimento de uma cidadania (ou de um capital sociocultural na cidade) mais esclarecida e mais empenhada. Um clima de maior proximidade sociopolítica na cidade, para além da abertura dialéctica, deveria permitir o desenvolvimento de projectos e de processos mais plurais e colectivos, mais co-motivantes e co-responsabilizantes entre os diferentes actores da cidade – em ambientes que permitiriam o desenvolvimento, no fundo, das estruturas de base para novos sistemas de acção.
6. Finalmente, e como temos igualmente notado, por se irem transferindo os papéis de protagonistas e influenciadores da transformação urbana – em muitas situações, de forma deliberada, numa óptica de favorecimento dos climas, agentes e projectos mais ligados ao empreendedorismo urbano – para determinados actores de produção e de gestão na cidade, provenientes sobretudo de interesses corporativos e privados, cujas estratégias e acções particulares não se encontram, de todo, minimamente ligadas por qualquer projecto estratégica e colectivamente pensado e co-responsabilizado.

«Há que colocar a política ao serviço da sociedade», escreveu Joan Subirats (2003, p. 7) na sua introdução a um trabalho colectivo que procurava em simultâneo questionar e sugerir possíveis elementos de nova política em formação nas sociedades contemporâneas. Para este autor, e até recentemente, a equação «população-território-governo representativo» permitia uma razoável conexão entre Estado

e Sociedade. Mas, efectivamente, nos últimos tempos muita coisa mudou: «Hoje em dia temos novas fronteiras, que segmentam a população e as pessoas de novas formas. É necessária uma nova política que opere para reconstruir espaços sociais, donde seja possível refazer os vínculos» (*idem*, p. 8). Assim, «deveríamos ser capazes de construir novas maneiras de entender a política, de maneira a conseguir ir transformando e acabar verdadeiramente superando os modelos burocráticos e hierárquicos» (*idem*, *ibidem*). Após realçar alguns caminhos por onde se tem procurado fomentar tal construção (nomeadamente os processos de descentralização do poder) e a necessidade de abrir novas pontes e formas relacionais entre o Estado e a Sociedade Civil, com base em determinados valores universais, o autor postula que «reinventar a política quer dizer, portanto, saber construir formas de acção colectiva e formas de gestão institucional que possam reconhecer a riqueza cultural, humana e relacional da vida social, para que se acabem valorizando, e gerando responsabilidades mais claras sobre os problemas colectivos» (*idem*, p. 9).

Nestes âmbitos, que caminhos – e que conceptualizações – de inovação se poderão, e se estarão, a configurar? Recordemos alguns dos primeiros questionamentos colocados pelo visionário Lefebvre (1968 e 1970). Perante as mutações na sociedade e na condição urbana, como administrar melhor a cidade? E, ainda antes disso, como a entender melhor, como a visionar melhor, como lhe tomar o pulso colectivo? Como interligar nela, com coerência – particularmente perante os contextos da sua condução política –, projecção com decisão, forma com processo, espaço com tempo? A modelos de governação urbana suportados por uma longa sedimentação fordista (paradigma da era industrial) deveriam dar lugar novos modelos, baseados agora nas próprias e novas condições da urbanidade. Lefebvre propôs, no final do seu livro sobre a revolução urbana (1970), três leis negativas e três leis positivas:

a) **Leis negativas**: 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 Lefebvre ao urbanismo morfofuncional 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 deixe de ser puramente quantitativa, para se tornar eminentemente qualitativa.
b) **Leis positivas**: 1) Substituir, no entendimento e na acção sobre a cidade, a primazia da perspectiva de bem pela primazia da perspectiva de con-

trato; 2) Assegurar a reapropriação da cidade pelas pessoas; 3) Promover a produção e a gestão urbana por novas fórmulas sociais e novas unidades espaciotemporais. Nestas propostas, por sua vez, subentende-se o entendimento da condição e da sociedade urbana mais como dinâmica ou vida urbana, privilegiando a atenção aos processos dialécticos, aos intercâmbios e às reciprocidades.

As leis propostas por H. Lefebvre para a cidade (1970)
(três leis negativas e três leis positivas)

N1 Quebrar as barreiras que dividem e separam o conhecimento e a acção sobre a cidade	**P1** Substituir, no entendimento e na acção sobre a cidade, a primazia da perspectiva de bem pela primazia da perspectiva de contrato
N2 Terminar com as lógicas de separação e de segregação de pessoas, funções e códigos	**P2** Assegurar a reapropriação da cidade pelas pessoas
N3 Ultrapassar os elementos que provocam a opacidade nos relacionamentos	**P3** Promover a produção e a gestão urbana por novas fórmulas sociais e por novas unidades espaciotemporais

Jane Jacobs, profunda crítica dos modelos de planeamento baseados no racionalismo funcional e quantitativo, propôs, por seu lado, três ordens de olhares (1961): (a) Reflectir sobre os processos («quando se pensa em processos urbanos necessariamente se deve pensar nos catalisadores desses processos, os quais são também cruciais», p. 491); (b) Usar a indução; (c) Estar atento às coisas pequenas. A autora, preocupada com a evolução das visões distantes e enviesantes da cidade, pugnou pela instauração nela de valores essenciais, valores como a diversidade e a complexidade, a concentração e a proximidade. Valores que, na verdade, se podem aplicar, por sua vez, tanto aos quadros de regulação e de gestão essencialmente morfológica e urbanística como às próprias estruturas de relacionamento e de acção sociopolítica e governativa na cidade.

Nos anos mais recentes uma miríade de processos, de iniciativas, de políticas, acções e programas tem sido desenvolvida, em variadas cidades e territórios urbanos, procurando dirigir-se, cada uma delas por formas mais ou menos inovadoras, para o atender das problemáticas e dos desafios com que se têm que defrontar, em distintas áreas e escalas: a abertura de novas áreas e de novas dimensões de actuação pública e cívica sobre a cidade; o reordenamento institucional de estruturas de responsabilização e de *accountability*; processos de planeamento urbano e de planeamento estratégico, a várias escalas, por formas social e civicamente mais envolventes e mais co-responsabilizantes; a descentralização de responsabilidades, políticas e programas; o redesenho e reorientação de estruturas normativas e jurídicas; processos de reflexão e de decisão política mais participativos ou mesmo deliberativos; novas experiências de responsabilização comunitária.

Em simultâneo, observando e analisando com atenção as diversas experiências e transformações nos quadros concretos de estratégia e de acção urbana, uma vasta série de pensadores tem procurado desenvolver propostas conceptualmente mais sólidas de estruturação de acções no sentido da reinvenção da política na cidade contemporânea. Jordi Borja (2003), para citar apenas um dos mais conhecidos, propõe-nos uma série de áreas a aprofundar: o estabelecimento de cartas de valores e de ideais para a cidade; a consolidação do pensamento e da gestão estratégica; a necessidade das reformas político-institucionais; as concomitantes reorientações formativas e culturais; a primordialidade dos espaços públicos no urbanismo e na dinâmica da cidade; a atenção a elementos mais cognitivos e igualmente de sustentabilidade, como a paisagem; o aprofundamento dos processos e dos espaços para a participação e o envolvimento cidadão; a atenção a novas perspectivas científicas como a economia cognitiva, o urbanismo reflexivo ou ainda o «urbanismo cidadão».

Entre as principais questões coloca-se certamente a da necessária interligação, ou pelo menos conjugação dialéctica e potencialmente operacional, da miríade de ideias, críticas e iniciativas. Tanto em termos dos universos do pensamento científico e político como evidentemente em cada escala local, própria de cada cidade. Se as potencialidades de desenvolvimento de hipotéticos cruzamentos e de formas de integração são claramente visíveis ao nível da discussão conceptual e crítica de ideias e de propostas, para a dimensão bem real de cada cidade estas perspectivas mais colectivas de reflexão, de sistematização conceptual e de desenvolvimento de estratégias e acções concretas tornam-se particularmente importantes. Que territórios de questionamento e de desenvolvimento de projectos colectivos e, num sentido mais amplo (porque intrinsecamente mais cultural e também mais quotidiano), de acção mais colectiva, poderão assim ser desenvolvidos na cidade (dado que a fragmentação da acção afigura ser, quase sempre, uma pedra de toque central)?

Perante «alguns embaraços teórico-metodológicos com que nos confrontamos», nomeadamente perante os novos desafios em formação e face a necessárias novas estruturas de entendimento e de acção sociopolítica, Isabel Guerra sugere a necessidade de dar atenção a três perspectivas (2002: 47):

a) À necessidade de se entenderem as dinâmicas sociais como processos – seguindo, neste âmbito, as visões de autores das escolas sociológicas francesas, como Crozier e Friedberg (1977), Touraine (1984), ou Gaudin e Novarina (1997), e as aproximações de alguns (poucos) urbanistas (como Jacobs), apontando a importância do entendimento das cidades como sociedades urbanas, em permanente dinâmica e interacção.
b) Colocando um carácter de urgência na necessidade de construir «uma teoria de acção colectiva, que permita a análise articulada da relação entre o sistema e as racionalidades dos "actores"» (p. 48). Ou seja, procurando entender e configurar as pautas e as estruturas globais de relacionamento e de accionamento sociopolítico, de acordo com as estratégias e atitudes dos variados *stakeholders* na cidade.
c) Defendendo uma análise que aproxime, por formas mais articuláveis, precisamente, a teoria da acção. Colocando a tónica nas metodologias de acção e de operacionalização das dinâmicas sociopolíticas na sociedade, baseadas em estruturas de pensamento e de integração estratégica e materializadas em formas mais estruturadas de proximidade, de negociação, de interacção e de reciprocidade. A autora, para além de procurar reposicionar as posturas técnico-científicas para sentidos mais indutivos e mais sistémicos, procura ainda alavancar conceitos tão vitais como os da governação e do poder, apelando assim às *grounded theories* para a criação de espaços concretos de acção política – no fundo, para um efectivo e operativo retorno ao político.

Tendo em conta esta desejada busca de «uma maior harmonia entre ciência e acção» (*idem*, p. 51), num quadro de reinvenção da política na cidade, o levantamento das dimensões de enfoque sugere-nos três âmbitos muito concretos de suporte para o seu desenvolvimento: a existência de pautas de valores e de princípios para a cidade; a renovação e revigoração do papel do Estado na cidade (e na política da cidade); e a paulatina inclusão das práticas de cooperação e da expressão da cidadania na cidade e na sua política.

Em primeiro lugar, o reconhecimento mais colectivo do papel central da cidade nos panoramas culturais e civilizacionais evoca a instauração de pautas de valores e de princípios para ela, através de um forte vínculo simbólico e normativo, tal como uma carta, lei geral ou declaração de princípios. Vínculo discutido e construído de forma aberta e democrática, que assegure à cidade e aos seus cidadãos,

O saber plural para a governação urbana contemporânea
(do trivium e do quadrivium medieval para o septivium neo-moderno)

O Trivium e o Quadrivium Medieval

Gramática, Lógica, Retórica

Aritmética, Geometria, Música, Astronomia

O Septivium Neo-moderno

Equidade, habitats, consumos, mobilidades, conhecimentos, capacitações, cidadanias

precisamente, valores e direitos essenciais: o da cidadania, o da participação, os direitos sociais, a estratégia, o bom governo da cidade, os seus recursos e autonomia, a responsabilidade e a avaliação pública, a eficiência do serviço público, o urbanismo de carácter humano, etc. Diversas cidades do planeta têm desenvolvido estes «pilares constitucionais» (uns mais orientados para princípios gerais, outros para questões político-institucionais muito concretas) e muitos deles têm tido um impacto basilar na sua estruturação e no seu desenvolvimento cultural, social e político. Um exemplo muito interessante e abrangente é o recentemente aprovado Estatuto da Cidade, para as cidades brasileiras[1]. Num âmbito mais institucional, a Carta Municipal de Barcelona é igualmente um interessante exemplo de um enquadramento político e autonómico para a cidade[2].

Em segundo lugar, e apesar de todos os sinais de crise, de fragmentação e de falta de orientação em diversos sistemas político-institucionais vigentes, há que

1. Ver em www.estatutodacidade.org.br e ainda o texto síntese de Júnior e Rolnik (2001).
2. Ver em www.bcn.es.

realçar de novo o papel central das instituições do Estado e dos governos territoriais (e de uma boa e eficiente gestão pública) nos processos de reinvenção da política na cidade. Será essencial não menosprezar o facto – demasiado frequente nos textos mais pós-modernistas sobre temáticas como a da governança – de que as estruturas de governo (ou de soberania) e de administração pública, não obstante o questionamento de alguns dos seus fundamentos, deverão continuar a jogar um papel absolutamente central na condução política da cidade (Jouve e Lefèvre, 1999; Hamel, 2004). Ainda para mais quando uma parte considerável dos territórios sob maior expectativa e pressão de transformação se encontrarão, precisamente, no seu seio. Sobretudo, o actor central da cidade, não sendo capturado (ou não se deixando capturar) no seu papel, deverá continuar a ser o governo local. Afiguram-se assim particularmente importantes os conceitos de governação urbana e de gestão urbana – muito especialmente o primeiro, porque mais integrado e sistémico, embora de todo diminuindo o segundo, mais quotidiano e eficientista mas que evoca igualmente grande parte dos princípios do bom governo da cidade. Esta atenção sublinha a grande importância do poder e do saber liderar, e particularmente poder e saber liderar em simultâneo com o aprofundamento da democracia, sustentando uma capacidade de tomar decisões em ambientes de pluralidade e de dialéctica. O sistema de governação da cidade, com as suas dinâmicas, os seus objectivos e os seus múltiplos *stakeholdings*, necessita igualmente de valores de liderança, de direcção e de gestão, bem como de processos de avaliação e de *accountability*.

Em terceiro lugar, colocando uma paralela prioridade na valorização das componentes mais dialogantes e cooperantes do capital sociocultural da sociedade urbana – elemento cujas bases estruturámos por seis vectores, dos âmbitos mais histórico-culturais aos âmbitos marcadamente mais político-temporais, mas obviamente todos eles com as suas diversas potencialidades de valorização por via das acções políticas. Reivindicando, muito particularmente, a cidadania como expressão maior desse capital, e as lógicas da governança, da cooperação e das parcerias como lógicas de estruturação formal (e, nos seus interstícios, informal) de comunicação e de envolvimento (Healey, 1997; Mayer, 2001). Uma cidadania, assim, potencialmente mais envolvente e mais envolvida nos e com os sistemas de governação da cidade. Mesmo, evidentemente, quando esta se manifeste por vias externas a qualquer estrutura mais formalizada de diálogo e de participação, e ainda por formas de todo não assimiláveis por tais estruturas – o que, em si mesmo, não deixará decerto de ser salutar.

CAIXA 24

O «new urbanism»

Luís Balula | Instituto de Ciências Sociais | Universidade de Lisboa

A par do pensamento urbanístico mais académico e processual da escola francesa (ver Caixa 26) temos a abordagem mais pragmática e instrumental da escola anglo-saxónica. Praticamente duas décadas após a publicação da sua Carta-manifesto (de 1999), o Novo Urbanismo é hoje um amplo movimento profissional, cívico e institucional, catalisador de múltiplas correntes de desenvolvimento urbano emergentes, desde o *smart-growth* ao agro-urbanismo. O movimento afirma-se enquanto «um contra-projecto à cidade Pós-Industrial» (Dunham-Jones, 2000) que procura, entre outros objectivos, reorientar o enfoque das questões de mobilidade (movimento entre lugares, velocidade das deslocações) para as questões fulcrais da acessibilidade (proximidade de bens, serviços e actividades). À escala da **região**, a concepção do TOD (*transport oriented development*) defendida pelo Novo Urbanismo constitui uma política territorial de desenvolvimento regional que propõe a reestruturação da cidade extensa através de um sistema de transporte colectivo eficaz assente numa rede territorial policêntrica. Quanto ao **meio urbano**, os princípios do Novo Urbanismo podem ser sintetizados sob quatro categorias, naturalmente inter-relacionadas.

Dimensão Funcional

- As áreas urbanas organizam-se em «bairros» com um centro multifuncional de maior intensidade de construção, ponto de interface de um transporte público eficaz, e uma coroa residencial envolvente de menor densidade;
- A maioria das residências localiza-se a menos de 400 metros (5 min. a pé) do centro;
- O espaço público é vocacionado para o peão e inclui uma rede de jardins interligados por ruas arborizadas;
- O sistema viário é constituído por uma malha de ruas relativamente idênticas e interligadas, em oposição a um sistema viário hierárquico, apenas determinado pela distribuição de fluxos de automóveis;
- A rede viária promove a continuidade espacial com a malha urbana de áreas contíguas;
- Os edifícios públicos (escolas, bibliotecas, correios, etc.) localizam-se junto a praças e jardins centrais.

Dimensão Social

- As áreas predominantemente residenciais possuem uma variedade de tipos de habitação, com diversas dimensões e preços, para aluguer e para venda, por forma a integrar diversos grupos socioeconómicos;
- Os espaços públicos, de livre acesso a todos sem exclusão, são seguros, confortáveis e proporcionam lugares que estimulam a sociabilização informal (lojas de bairro, cafés, esplanadas, áreas de recreio infantil, etc.).

Dimensão Morfológica

– O espaço público é delimitado pelas fachadas dos edifícios, que conformam ruas e praças (espaços urbanos contidos), em oposição a uma implantação livre dos edifícios (em que o espaço público são as áreas residuais);
– Os bairros têm um centro distintivo e fronteiras perceptíveis;
– As ruas são definidas por quarteirões de dimensões relativamente pequenas, permitindo múltiplas alternativas de percursos (automóveis e pedonais), em oposição a «super-quarteirões» rodeados de vias rápidas;
– Os quarteirões são subdivididos em lotes de pequena dimensão, permitindo a implantação de edifícios distintos.

Dimensão Temporal

– A transformação urbana é incremental, integrando devidamente «velhas» e «novas» estruturas (edifícios, áreas urbanas), em oposição a uma mudança radical, com substituição de grandes extensões do tecido urbano;
– Os lugares públicos mantêm actividade a diferentes horas do dia e há igualmente uma economia nocturna proporcionada por locais de lazer, convívio e entretenimento;
– A presença de natureza (árvores, parques, jardins), para além de proporcionar uma amenidade urbana, permite a percepção da mudança das estações.

Referências:

Conceitos e princípios do Novo Urbanismo: http://www.cnu.org/Intro_to_new_urbanism
Conceitos e princípios do *Smart growth*: http://www.smartgrowth.org/network.php
CALTHORPE, Peter e FULTON, William (2001). *The Regional City*. London: Island Press.
LECCESE, Michael e MCCORMICK, Kathleen (eds.) (1999), *Charter of the New Urbanism*. New York: McGraw-Hill.
STEUTEVILLE, Robert *et al.* (2006). *New Urbanism: Comprehensive Report & Best Practices Guide*, New Urban Publications.

6.2. O entendimento da cidade

Numa conferência proferida em Lisboa (em 2009) o conhecido geógrafo inglês Peter Hall apelou para o desenvolvimento de «uma nova profissão urbana», de carácter muito mais transversal e cosmopolita, muito para além da formatação em que as escolásticas tecnicistas e corporativas têm moldado o pensamento urbano e urbanístico da modernidade. Outros grandes pensadores da urbanidade contemporânea, como François Ascher, Jordi Borja, Edward Soja ou Alain Bourdin, têm geralmente insistido nesta mesma tónica.

O reforço e o redireccionamento das atitudes culturais e políticas sobre a urbanidade pressupõem um conjunto de transformações cujo carácter não é meramente conjuntural. Implicará, em primeira instância, a necessidade de um mais aprofundado reconhecimento, um mais directo relacionamento cognitivo, diríamos mesmo afectivo e emocional, entre o homem e a cidade. Dificilmente se poderá actuar política e culturalmente sobre a cidade actual sem um quadro amplo e (aos olhos de hoje) conceptualmente inovador para a sua compreensão. A atenção ao elemento-cidade, como elemento poliédrico de vivência, de tratamento e de governação, e muito especialmente como palco primordial onde se debate uma série de reptos de futuro, pressupõe portanto a existência de bases mais completas para o seu conhecimento e o seu entendimento.

Porém, o «longo período de desorientação» em torno da cidade e do urbano de que já falava Lefebvre em 1970, passados mais de 30 anos existe ainda – e não em pouca medida. Esta desorientação (ou nebulosidade, como alguns também referem) no conhecimento e na interpretação da cidade real tem dois grandes efeitos nela. Por um lado, tem escamoteado possibilidades de desenvolvimento de caminhos e de processos de transformação mais amplos e mais integrados, mais estratégicos e mais colectivos. Por outro lado, tem permitido a sua fragilização, pela persistente vigência de estruturas e de sistemas político-administrativos e de regulação relativamente desfasados das suas necessidades e potencialidades mais profundas, estruturas que dão muito mais atenção e apoio a modelos, a agentes e a projectos cujas consequências poderão não estar a assegurar padrões de desenvolvimento urbano efectivamente sustentáveis.

São, assim, essenciais formas e estruturas de inteligibilidade e de cognição da cidade que, ao mesmo tempo que espelhem bem – e amplamente – as suas características simbólicas, identitárias, filosóficas e funcionais (numa perspectiva essencialmente contemporânea), consigam desencadear, nos seus actores urbanos, uma nova sistémica, mais motivacional e mais estruturada, de acção e de dinâmica, tanto cultural como política. Esta necessidade de uma nova inteligibilidade da cidade mostra-se particularmente significativa quando, como temos equacionado ao longo destas páginas, em período de mudanças globais de ordem paradigmática podem ser perigosamente crescentes os desfasamentos entre os panoramas de acção político-institucional e as múltiplas exigências da urbanidade (e afinal, da própria democracia) – ou, como também escrevemos, a cidade real continua a afastar-se da cidade política (Seixas, 2002). Para Ferrão (2003), «é este desfasamento entre as características da cidade real e as representações e categorias que sobre ela vamos produzindo que importa esclarecer, de forma a aumentar a nossa capacidade colectiva de a pensar estrategicamente» (p. 222).

Incida-se por conseguinte a nossa atenção, nestas perspectivas, em torno de determinadas leituras sobre a cidade – e sobre a sociedade urbana – que nos pare-

Ecossistémica da criatividade urbana – I

[Seixas e Costa, 2010]

DIMENSÕES DE GOVERNANÇA	TIPOS DE CIDADE			
	Compacta	Metacidade informacional	Cultural	Intercultural
Espaços e paisagens	Bairros criativos Espaços em requalificação e emergentes	Universidades e parques tecnológicos Investimentos de larga escala	Espaços imaginários e ficcionais Projectos de génese local	Espaços multifuncionais e heterogéneos Projectos de génese local
Redes e fluxos	Quotidianos sociais Proximidade	Conhecimento Inovação Talento Tecnologia	Conhecimento Inovação Talento Tecnologia	Diversidade Quotidianos sociais Experimentação Tolerância
Cultura e cosmopolitismo	Diversidade	Singularidade	Singularidade	Diversidade

Ecossistémica da criatividade urbana – II

[Seixas e Costa, 2010 (adaptado de Amin and Roberts, 2008)]

TIPOS DE ACTIVIDADE URBANA	BASES/DINÂMICAS SOCIOURBANAS			
	Tipo de conhecimento	Interacção social	Tipo de inovação	Dinâmicas organizacionais
Base artesanal	Conhecimento incorporado/estético	Formas de comunicação; proximidades e redes sociais Aprendizagem face a face Demonstrabilidade Confiança pessoal	Inovação por recorrência/ /incremental	Organização hierárquica
Base profissional	Conhecimento especializado/declarativo	Interacção reduzida Mudança lenta Confiança institucional	Inovação incremental	Grandes/pesadas organizações
Peritos/criatividade elevada	Conhecimento especializado e exploratório Rápida mudança nos padrões de conhecimento	Fortes padrões de comunicação Mudança rápida Confiança baseada no conhecimento	Inovação radical	Grupos/gestão de projectos
Virtual	Conhecimento codificado e exploratório Rápida mudança nos padrões de conhecimento	Hipercomunicação de base tecnológica Fracos laços sociais	Inovação incremental e radical	Dinâmicas abertas e autogestionárias

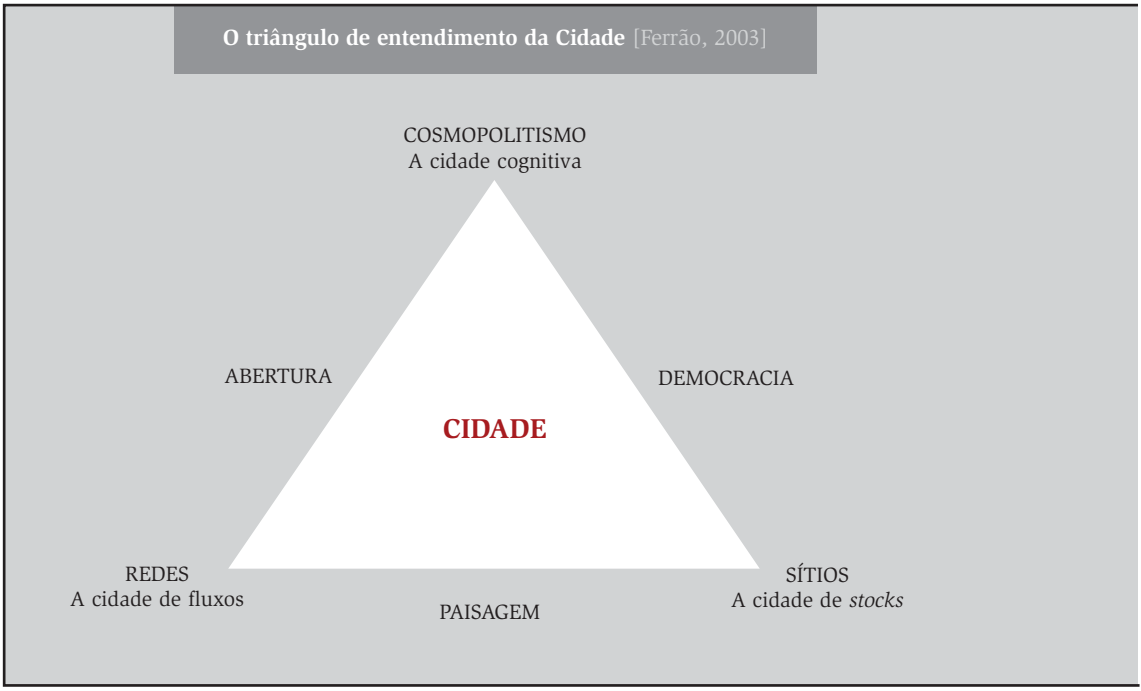
cem de especial acuidade. Leituras cuja inspiração tem advindo de diferentes áreas e escolas de pensamento e que enfatizam a necessidade de sistematizar novos quadros de interpretação e de acção sobre a cidade e o urbano. Em termos globais situaríamos estas leituras de cidade em duas grandes vertentes de interpretação científica:

a) Apontando a necessidade de afirmar visões mais holísticas e em simultâneo integradoras sobre a cidade, procurando consolidar campos para a sustentação de visões, estratégias e projectos mais globais e mais colectivos. Reconhecendo, também, que a prevalência de perspectivas essencialmente sectorializadas e especializadas sobre a cidade – em certo sentido, também circunscritas e discricionárias – têm originado, nos tempos mais recentes, consequências de carácter mais dispersivo e insustentável do que se esperaria;

b) Seguindo uma perspectiva de inspiração *weberiana*, reavivando as áreas das ciências sociais na sua atenção sobre a cidade – que, na verdade, deve também ser entendida como uma construção social – e colocando assim a tónica nas lógicas e nas dinâmicas de ordem social, nas percepções e identidades, nos processos, estratégias e práticas de actuação dos múltiplos actores e comunidades nela existentes. Reconhecendo que o *capital sociocultural* e os chamados *sistemas de acção* de uma cidade se situam, afinal, não somente sob determinadas configurações urbanisticamente desenhadas ou planeadas, mas afirmam-se como estruturas de suporte e de energia quotidiana que alicerça os destinos da cidade.

Assim, e em primeiro lugar, sigamos João Ferrão e a sua proposta de entendimento da cidade visando os novos desafios de postura e de acção sobre ela (*idem*). Uma proposta de inteligibilidade cuja excepcionalidade reside na conjugação entre uma conceptualização sistémica de natureza holística e uma potencial capacidade de tradução em sistemas concretos de governabilidade e de acção sociopolítica. Numa clara alusão (não escrita) entre a cidade e um ser vivo – evocando a perspectiva, de todo meramente metafórica, de encarar o sistema urbano como um ecossistema – o autor propõe o entendimento da cidade por intermédio de três grandes ingredientes que personificam o corpo, a vida e a alma.

1. O corpo da cidade são os seus *sítios*: os solos, os bairros, as avenidas, as ruas, os espaços públicos, as frentes ribeirinhas, os espaços da habitação, de escritórios, de equipamentos ou de comércio. Este é o espaço urbano, nas suas múltiplas escalas, entendido nas suas formas essencialmente clássicas.
2. A vida da cidade é personificada nas suas *redes* ou fluxos (como o sangue de um ser vivo): as infra-estruturas diversas (com os múltiplos tipos de fluxos



que nelas correm), as redes de mobilidade, as redes sociais, os ecossistemas naturais.

3. A alma da cidade e, designadamente, o seu *espírito cosmopolita* «sustenta a cidade cognitiva, a cidade que pensa, intui e sente» (p. 223). Dá-lhe um sentido, estrutura atitudes e comportamentos, e ainda competências, normas e convenções sociais. Forma-a cultural, social e politicamente, consolida-lhe «uma inteligência colectiva que apenas as cidades parecem conseguir alcançar» (*idem*, *ibidem*).

Três pilares de valores, que se reforçam reciprocamente, distribuem-se entre estes três elementos. Valores certamente não menos importantes do que os próprios elementos da cidade, porque afinal são também eles seus constituintes e vínculos basilares de conjunção: paisagem, democracia e abertura.

a) A *paisagem* da cidade assume-se como o resultado da junção dos seus sítios com as suas redes, sendo «a infra-estrutura que sustenta a cidade cosmopolita». É mais do que uma realidade meramente morfológica: ela traduz em grande medida a sua capacidade de afirmação, o vigor e os sentidos das opções tomadas.

b) A *democracia* materializou-se na cidade, fundindo a ocupação do espaço com o espírito social humano. Numa cidade saudável, a cidadania democrática surge enriquecida «como resposta às tensões e necessidades que as cidades impõem, mas também às expectativas e ambições dos que aí vivem e trabalham» (*idem*, *ibidem*).
c) A *abertura* da cidade mostra as suas condições de acessibilidade, de mobilidade e de conectividade, nas mais variadas dimensões, desde a partilha de informação e de conhecimento à capacitação e aprendizagem, à disponibilidade multicultural. A abertura da cidade «reflecte, sem dúvida, o potencial de criatividade e inovação que cada aglomeração urbana possui» (*idem*, *ibidem*).

Embora de evidente complexidade na sua substância, esta é uma estrutura de entendimento que espelha inter-relacionamentos entre os elementos e os valores de base com que a cidade se suporta e afirma. O entendimento da cidade como um organismo colectivo coloca-a na natural assunção de tomar opções e de definir estratégias – ou melhor, de definir para si própria um pensamento e uma atitude estratégica – para o seu desenvolvimento. Esta estrutura de entendimento assume-se igualmente como uma estrutura que permite transmitir um quadro sistémico de acção – social e política –, condição particularmente premente em tempos de abertura de estratégias, de novas propostas e, precisamente como atrás se pugnou, de uma maior proximidade entre teoria e acção. Uma perspectiva, aliás, com a qual Ferrão de certa forma prossegue o seu texto (*idem*): «A única maneira de, tirando partido dos grandes valores urbanos, imprimir inteligência e sustentabilidade aos três ingredientes básicos da cidade é através da configuração de sistemas de governança e de financiamento adequados» (*idem*, p. 224).

Atente-se como Viegas (2003) seguiu perspectivas de abertura de certa forma similares – porque igualmente sistémicas – de entendimento da cidade[3] ao propor que «a política urbanística deva considerar o funcional, o potencial e o imaginário, assegurando a eficácia nos objectos e serviços em que queremos ser apenas consumidores, a versatilidade dos espaços e organizações em que desejamos ser protagonistas, bem como a renovação permanente do sentimento de pertença através do apelo motivador das configurações anunciadas» (p. 263). Este autor refere que, face ao significativo diferencial entre a capacidade de adaptação e de mobilidade dos presentes sistemas de oferta urbana (incluindo os seus sistemas político-administrativos, naturalmente) e as fortes pressões exercidas por parte da procura social e económica, não espanta que se assista a uma produção urbana

3. Num texto, aliás, inserido na mesma obra (Portas, N., Domingues, A., e Cabral, J., 2003, *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa).

que se manifesta sobretudo em forma de extensão, mais fácil de organizar e de gerir, também geradora de mais-valias (essencialmente privadas) mais concentradas e a curto prazo (*idem*).

Em segundo lugar, recordemos um dos principais postulados colocado no início das nossas reflexões e como as interpretações inovadoras da cidade exigem, igualmente, o seu reconhecimento como sociedade urbana (Max Weber em 1921 e Henri Lefebvre em 1970). Neste âmbito, o entendimento dinâmico das estruturas sociais e políticas (no fundo, da própria cidade) coloca-se como elemento charneira para uma visão necessariamente mais ampla e mais atenta das reconfigurações e das problemáticas com que hoje nos deparamos. Para Max Weber (*idem*), Walter Benjamin (1999) ou Georg Simmel (1965), reconhecidíssimos pensadores do cosmopolitismo europeu dos séculos XIX e XX, a cidade é pela sua própria natureza o local por excelência de interacção social, e como tal de revelação social e política. Um anfiteatro privilegiado para a convergência – e para a divergência – de uma miríade de diferentes actores, diferentes entendimentos, diferentes visões e críticas.

Estas perspectivas foram desenvolvidas pela escola de Chicago, escola de profícuo pensamento intelectual que aprofundou as estruturas científicas em torno da sociologia urbana e da própria ecologia urbana. Aprofundadas por diversas outras escolas de pensamento – entre as quais se poderão destacar determinados sociólogos franceses, como Crozier e Friedberg (1977) ou Touraine (1984) – e parecendo perspectivas conceptuais de índole essencialmente teórico-analítica, estas reflexões abrem a porta, no entanto, a potencialidades de mudança nos próprios enquadramentos de acção social e política, e mesmo de responsabilização científica, sobre a cidade. É, assim, seguindo estas ópticas de reflexão e de conceptualização por via das ciências sociais urbanas, designadamente as ligadas às lógicas e às perspectivas da interacção social, que temos realçado a primordialidade de conceitos como os de cidadania, de capital social, de governança e ainda de actor e de projecto colectivo.

Citaríamos, neste contexto, David Harvey (1996, p. 53): «Penso que é necessário reconceptualizar a questão urbana, não como o problema de estudar umas entidades quase naturais, chamem-se cidades, subúrbios, zonas rurais ou o que seja, mas sim como algo de essencial relevância no estudo dos processos sociais que produzem e reproduzem espaciotemporalidades que são, frequentemente, de tipo radicalmente novo e distinto».

Na compreensão e acção sobre a cidade e sobre a sua dinâmica, torna-se assim essencial dar prioridade a um entendimento de *processo*, para além das visões mais estáticas da *forma*. As primeiras críticas às visões excessivamente morfológicas e funcionalistas dos espaços urbanos surgem precisamente por via destes questionamentos de índole mais sociológica. O entendimento por pro-

cesso, recordemos, era para Jane Jacobs (1961) a primeira condição essencial para se perceber e trabalhar sobre a cidade contemporânea. Conceitos que transmitem, como igualmente já referimos, a partir do início da década de 1990, um crescente reconhecimento da passagem de uma consciência *fordista* para uma outra *pós-fordista*, onde interacção e processo se tornam, assim (em óbvio diálogo com a forma), elementos-chave de interpretação das linhas de evolução e de gestão urbana, talvez mesmo mais do que muitos dos entendimentos próprios face às instituições, às regras ou aos planos. No campo do planeamento e do urbanismo, nomeadamente, são crescentes as vozes que solicitam um tipo de regulação e de actuação mais substantivo e qualitativo, certamente mais flexível e de controlo menos racionalista[4].

Noutras diferentes dimensões de observação e de acção sobre a cidade, estas perspectivas parecem igualmente consolidar-se. Refiramos dois breves exemplos. A arquitectura parece estar crescentemente reconhecida em termos de realização estética do lugar de vivência. Françoise Choay, autora que já escrevera sobre a primordialidade da cidade como construção social, recordava no entanto que o lugar da arquitectura será muito mais forte e transmissível sob o ponto de vista da construção e não somente da realização (1965). Noutro contexto, os olhares sobre a exclusão social nas cidades têm evoluído para formas distintas do simples conceito de pobreza para a situarem precisamente em realidades mais dinâmicas, trazendo consigo características de mutação decorrentes dos novos sistemas socioeconómicos; envolve não somente as questões do mercado de trabalho, mas também outras áreas como a habitação; necessita de ser combatida por meio de políticas multisectoriais; e, como tal, tais políticas necessitam de deter uma coordenação integrada e não somente sectorial (Parkinson, 2001).

Para Viegas (2003), «uma parte das relações entre governantes e governados são forçadas a desenvolver-se já não no domínio do poder administrativo, mas sim no da percepção e avaliação da relevância das actuações da outra parte sobre os desígnios do próprio». Embora levantada por uma forma de relação essencialmente

4. O Conselho Europeu de Urbanistas divulgou a sua nova visão sobre as cidades do século XXI em documento simbolicamente intitulado «A Nova Carta de Atenas» (2003). É proposta, acima de tudo, «uma cidade coerente». Para além de chamar a atenção para dimensões como a identidade, a proximidade e a diversidade urbanas, propõe uma maior sensibilidade, na actuação em sede de urbanismo, para os dinamismos económicos e socioculturais e para a sociabilidade na cidade. Sugere, ainda, uma disponibilidade de base para os processos de participação pública e de concertação. Veja-se, a este propósito, as reflexões, críticas e propostas feitas por Portas (1990), Ferreira (2005), Ascher (2001) e Font (2003). As propostas para a reforma do planeamento urbano, que sirvam melhor a cidade e as suas dinâmicas, são sistematizadas por este último da seguinte forma: a) a separação dos planos de estrutura e dos planos operativos; b) a separação entre planeamento físico e programação; c) a atenção aos procedimentos, à gestão e à participação pública; d) a maior substantividade e flexibilidade dos planos; e) a concepção de um plano como um processo; f) a fundamentação estratégica e hierarquização de prioridades.

CAIXA 25

A qualidade de vida urbana

João Seixas

A ideia de qualidade de vida tem vindo a ser crescentemente discutida, embora se esteja longe de qualquer tipo de conceito global sobre o que ela será. Não obstante a substantividade (ou mesmo volatilidade) do conceito, a qualidade de vida tornou-se uma meta importante para decisores técnicos e responsáveis políticos implicando uma progressiva afirmação da reflexão teórica e da aplicabilidade concreta.

As perspectivas que faziam coincidir o crescimento económico e a melhoria gradual do conforto material (medidos através de indicadores de progresso simples como o PIB *per capita*) com uma melhoria efectiva dos padrões de qualidade de vida, num ponto de vista utilitarista que limitava a análise à produção e às trocas de natureza mercantil e de consumo, há muito que têm vindo a ser substituídas, ou melhor, alargadas para novas áreas, reflectindo o crescente reconhecimento da natureza multidimensional do conceito de qualidade de vida. Um conceito que compreende a abundância material e o conforto económico como componentes a não desprezar, mas que valoriza os aspectos não materiais das condições de vida, como sejam as próprias apreciações que delas se faz, as condições sanitárias, os serviços e as condições de saúde, a família e as relações sociais, e evidentemente a qualidade do ambiente natural e patrimonial envolvente, bem como as condições de sustentabilidade para um futuro, ele mesmo, com qualidade de vida. Há assim que conjugar as perspectivas objectivas e, por alguma forma, objectivamente mensuráveis (riqueza e oportunidades, direitos e inclusão, ecologia e metabolismos), com as perspectivas subjectivas (bem-estar, paisagem e semiótica, perspectivas).

É ainda relevante recordar o paradoxo de Easterlin (1974/2001), que realça a «utilidade marginal decrescente» dos padrões clássicos de desenvolvimento na qualidade de vida e na própria felicidade das pessoas e da sociedade. As novas visões da qualidade de vida valorizam, também por isso, o envolvimento e a participação das populações no desenrolar da vida comunitária, sublinhando a importância das suas percepções e da sua capacidade de influenciar ou modificar o curso da vida comunitária, num processo progressivo de implementação social de novas posturas do poder e perante o poder, bem como de formas alternativas de encarar os processos de tomada de decisão.

Múltiplas cidades espalhadas pelo mundo têm procurado desenvolver conjuntos de indicadores da sua qualidade de vida. Relembrando obras de base com as de Easterlin, Sen, Balducci & Checchi, podemos aqui propor uma lista de elementos:

1. Economia: Oportunidades de Emprego; Custo de Vida.
2. Cultura e Educação: Sistema Educativo; Oportunidades Culturais; Turismo.
3. Segurança Social: Sistema de Saúde; Apoio Crianças; Apoio Idosos; Apoios Sociais; Segurança.
4. Ambiente: Ar; Água; Metabolismos Urbanos e Energia.
5. Condições de Vida: Mobilidade; Consumos; Ambientes Urbanos e Lazer.

6. Vida comunitária: Relacionamentos pessoais; Voluntariado, Participação e Envolvimento Cívico.
7. Governação da Cidade: Visão; Eficácia; Eficiência; Informação e Transparência.

Referências:

EASTERLIN, Richard (2010), *Happiness, Growth, and the Life Cycle* (IZA Prize in Labor Economics Oxford university Press), Oxford.

EASTERLIN, Richard A. (1974), «Does Economic Growth Improve the Human Lot?», in Paul A. David e Melvin W. Reder (eds.), *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*, New York: Academic Press, Inc.

SEN, Amartya, *A Ideia de Justiça*, Coimbra: Editora Almedina.

BALDUCCI, Alessandro e CHECCHI, Daniele (2008), *Happiness and quality of life cycle: The case of Milan, the richest Italian city International Planning Studies*, 1469-9265, Volume 14, Issue 1, 2009, p. 25-64.

causal, sem dúvida que entramos nas dimensões das dinâmicas inter-relacionais e dos resultados esperados perante as sinergias destas dinâmicas – ou melhor, no questionamento do relacionamento entre o actor e o sistema.

A interligação entre as perspectivas de maior enaltecimento da cidadania e do capital sociocultural na cidade e uma série de novas prerrogativas de acção pública, de índole mais racionalista, em torno de campos de acção e de programática política concreta (como a governança urbana ou o planeamento estratégico) parece ajustar-se bem a estas propostas conceptuais de entendimento mais sistémico da cidade, bem como nas teorias sociológicas de acção colectiva. Seguindo estas lógicas, o passo seguinte parece ser o de como conjugar da melhor forma, em processos de dialéctica e de sinergia social (e de construção das próprias políticas públicas), as estratégias, os objectivos e as acções dos múltiplos actores urbanos, no sentido de uma melhor cidade para todos. Retomando o que refere Guerra (2002 e 2006), colocando o cerne das atenções nas perspectivas – tanto teóricas como práticas, através da vital aproximação entre teoria e acção – de gestão dos inter-relacionamentos entre actores e de estruturação de modelos de acção colectiva.

Esta pode também ser compreendida como uma busca que Swedberg (1987) colocou no cerne da «nova economia política» e que se centra na regulação e na gestão dos conflitos e das sinergias potenciais entre as diferentes partes da sociedade. O que obriga a um renovado papel por parte do actor-Estado e das suas estruturas e configurações de governo e de administração, exigindo-lhe assim uma

capacidade de acção mais estratégica e mais perspicaz do que no âmbito das clássicas posturas de liderança de programas e de regulação.

Alain Touraine (*idem*), ao substituir o conceito de *sociedade* pelo de *vida social*, propôs o conceito de *sistema de acção*: «O essencial é que a separação crescente entre o actor e o sistema seja substituída pela sua interdependência, graças à ideia de sistema de acção. Em lugar de descrever os mecanismos de um sistema social, da sua integração e da sua desintegração, da sua estabilidade ou mudança, os sociólogos devem voltar ao estudo de respostas sociais à análise dos mecanismos de autoprodução da vida social» (p. 31). Não obstante a proposta directamente dirigida aos seus colegas sociólogos, as perspectivas de Touraine são obviamente mais globais; e esperançosamente mais actuantes.

CAIXA 26

Princípios para um novo urbanismo

João Seixas

Desde pelo menos o início dos anos 1990 que se reconhece a necessidade de estruturar novas bases escolásticas para a formação dos profissionais da produção e regeneração da cidade. Diversos contributos foram desenvolvidos nesse sentido, quer por reconhecidos autores, a título individual (como François Ascher, presidente do Instituto Francês de Urbanismo; ou Jordi Borja, director do Departamento de Gestão de Cidades da Universitat Oberta de Catalunya); quer por colectivos representantes de importantes linhas de pensamento, como determinadas universidades e *think-tanks* corporativos (por exemplo, a INTA – International Urban Development Association, ou o Conselho Europeu de Urbanistas).

De forma global, as novas linhas dirigem-se para o entendimento da cidade como ente colectivo e diverso, necessitando de ser reconhecido nas suas diferentes variedades e diversidades, bem como face às suas componentes de afirmação socioeconómica e geográfica, como nas questões centrais da qualidade do habitat, das proximidades, da mobilidade e das densidades. Exige-se assim uma busca de estruturação de pontes interdisciplinares.

Não deixando de sugerir a leitura dos diferentes programas, propomos como hipótese de síntese nove grandes linhas por onde as principais reestruturações escolásticas se têm enfocado.

Saber Interpretar a Nova Cidade

1. Valorizar e defender o espaço e os fluxos públicos, como dimensões de base da cidade.
2. Defender uma sociedade diferenciada, promovendo activamente a coesão e a diversidade social e económica.
3. Adaptar as ofertas da cidade às novas exigências, ritmos e complexidades: dos equipamentos colectivos aos serviços individualizados; adaptar os lugares em função dos novos usos: de espaços simples a espaços múltiplos.

4. Promover uma nova qualidade de vida urbana, através de um urbanismo mais multissensorial.
5. Consolidar e difundir o Direito à Cidade, como princípio fundamental e conceito integrador dos direitos e da exigência democrática para todos os cidadãos.

Saber Governar a Nova Cidade

6. Promover movimentos de reforma institucional, reorganizando as administrações territoriais por áreas e programas integrais, rompendo a compartimentação sectorial vinculada a corporações e a estruturas burocráticas.
7. Reorganizar processos e responsabilidades, dando prioridade aos objectivos, frente aos meios: das regras de exigência às regras de resultados; abrindo novas dimensões de trabalho e de objectivos/resultados; readaptando os poderes públicos, na passagem de uma administração passiva para uma regulação activa.
8. Construir as bases de uma gestão urbana para contextos incertos: da planificação urbana para a gestão estratégica urbana.
9. Adaptar e aprofundar a democracia na cidade: do governo da cidade à governação urbana, pela mais plena comparticipação e co-responsabilização dos diversos *stakeholders* de cada cidade.

Referências:

Conselho Europeu de Urbanistas (2003), «A Nova Carta de Atenas – A Visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do séc. XXI».

Ascher, Ascher (2001 e 2010), *Os Novos Princípios do Urbanismo*.

Borja, Jordi (2010), *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*, Editorial Empúries: Barcelona.

6.3. A política da cidade

A exigência do alargamento dos universos de inteligibilidade e das dinâmicas de acção política na cidade, particularmente no âmbito da construção de novos quadros de acção colectiva, obriga-nos, também aqui, a uma revisão de algumas estruturas de pensamento. Procuraremos desenvolver uma estruturação conceptualmente sistémica e integrada da acção sociopolítica na e sobre a cidade, em torno de um conceito-síntese, mais abrangente do que os de governo, de governabilidade, de regulação ou ainda de governança: a *Governação Urbana*. Para Isabel Guerra (2002), ao englobar as estruturas, as culturas e as relações de poder e de acção na cidade, a governação permite combinar processos políticos de regulação dos actores e do sistema com a acção pública administrativa (mais institucional e

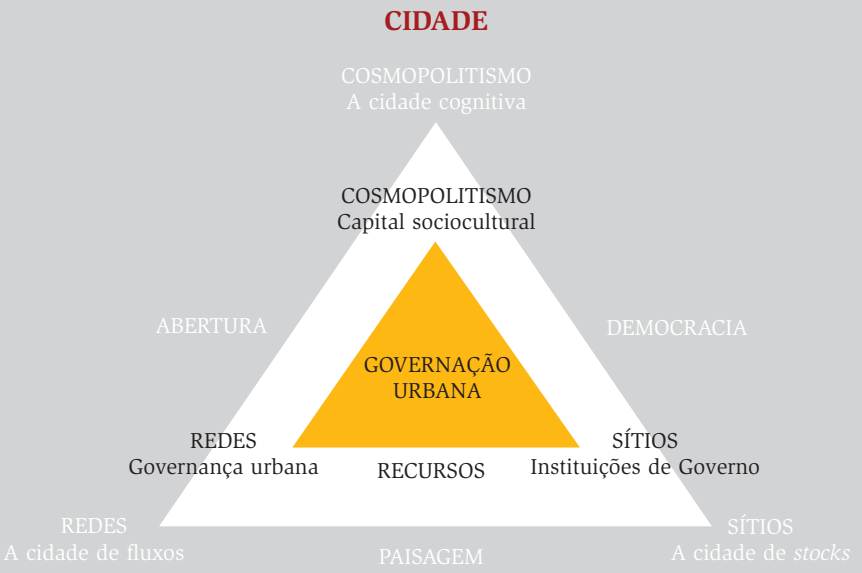
organizacional), mas também com o fomento de uma cultura de emancipação cultural e política para os indivíduos e para os territórios: «A noção de governação inclui e combina o conhecimento de processos políticos de regulação social com compromissos em formas institucionais, organizativas e gestionárias várias» (*idem*, p. 55). Simultaneamente, pode também ser percebido como um sistema integrado de acção – ou seja, de dinâmica comum política e cívica: «A noção de governação apela à existência de objectivos próprios na intervenção pública, que seriam mais do que simples geração de consensos, mas uma real procura de equidade social», implicando «uma perspectiva construtivista (…) uma perspectiva interpretativa pluralista, onde se valorizam os processos de articulação e a capacidade de aprendizagem dos "sistemas de acção"» (*idem*, p. 56). Ou seja, governação com processos, claro, mas também com objectivos bem definidos e reconhecíveis. Ou ainda, se quisermos, bem percepcionáveis pelos actores – incluindo o seu próprio papel nos sistemas de acção daí decorrentes.

José Reis (2005), numa análise crítica aos modelos de governação regional em Portugal, por sua vez, elucida desta forma o conceito: «É útil entender por governação o modo como se coordenam instâncias de planeamento, níveis de decisão e lógicas de aplicação das políticas públicas, como se mobilizam a administração e os actores que participam nas políticas públicas, e como se perspectivam os resultados dessas políticas no plano da evolução do conjunto do sistema socioeconómico, tudo isto no quadro de um modelo institucional formado através de decisões explícitas e voluntárias» (p. 41).

A governação pode ser assim epistemologicamente suportada no âmbito de uma conceptualização de sentido integrador e sistémico, colocando-se numa posição de conceito-síntese – inclusive perante as próprias perspectivas dinâmicas e processuais de governabilidade. No nosso entender, aquele que poderá ser um dos focos de entendimento mais significativos coloca-se precisamente nas perspectivas de interligação e de interjunção entre actores, campos e entendimentos diversos, demasiadamente separados por razões de natureza sociocultural. E ainda, na potencial capacidade de uma equilibrada relação entre «como coordenar», «como mobilizar», «como perspectivar» e, ainda, «como decidir», perante determinados quadros socioculturais, político-institucionais e técnico-científicos. A forma de entendimento e de inter-relacionamento de base sistémica assume, assim, e de novo, particular relevância, abrindo a grande lente e conjugando diferentes níveis, escalas, dinâmicas – e culturas. Sem esquecer, muito pelo contrário, algumas condições também elas essenciais, nomeadamente a posição primordial do actor «governo local» e das suas «políticas públicas» (e, da mesma forma, a responsabilidade dos elementos do Estado na perspectiva, na coordenação e na mobilização das estruturas de governação), bem como a imanência do pensamento estratégico e do projecto colectivo, estruturantes do processo colectivo quotidiano – tanto da cidade como da sua política.

O sistema de governação da cidade entende-se como intrínseco ao próprio sistema-cidade. A *reafirmação da política na polis* pressupõe uma interligação permanente, uma retro-alimentação e reciprocidade de caracteres e de fluxos entre ambos os sistemas. E o projecto colectivo de cidade é, obviamente, um projecto de carácter político e, como tal, emergente do seu sistema de governação (recordando de novo Oriol Nel.lo, 2001). Estas perspectivas evocam assim os entendimentos sistémicos da cidade apresentados no ponto anterior. Prosseguindo as perspectivas da proposta de João Ferrão (2003) de entendimento da cidade como organismo colectivo, *a cidade como organismo político colectivo* pode convocar-nos assim, por sua vez, para três elementos, também eles representando corpo, vida e alma: *a cidade das instituições, a cidade da governança e a cidade como capital sociocultural colectivo*. Estruturamos assim a nossa proposta sistémica para o contexto da governação na cidade:

O triângulo de entendimento da Governação Urbana



1. O corpo da cidade política será o seu *quadro institucional e organizacional de governo*, envolvendo os diferentes órgãos públicos que, pelas mais diversas formas, a governam: câmara municipal, governo regional, freguesias ou distritos urbanos – referindo aqui sobretudo os actores públicos mais clássi-

cos, dado que os universos da acção pública, hoje em dia, incluem formas muito diversas. Apesar da crise manifestada em diferentes vertentes da capacidade de acção e de coordenação político-institucional e governativa sobre a cidade (onde se inclui a própria crise dos sistemas de representatividade), as instituições de governo urbano devem procurar situar-se e agir no âmbito de uma representação em simultâneo simbólica e operacional, que enquadre a complexidade das necessidades da cidade e da sua própria expressão política e democrática, sendo ainda com elas que se reduz muita da incerteza e se contextualizam práticas fundamentais (Reis, 2003; Esser e Hirsch, 1994; Healey, 1997 e 1998). As instituições de governo são assim vitais na própria coordenação e estruturação dos sistemas políticos, e evidentemente dos sistemas de acção política na cidade – mesmo quando (ou especialmente quando) possam ter como um dos seus principais vectores de acção uma maior partilha de responsabilidade.

2. A vida da cidade política (ou os fluxos de interacção da política) pode ser interpretada pelas suas *estruturas e dinâmicas de governança urbana*. Relembramos – e repetimos – a definição de Bagnasco e Le Galès: «Governança define-se como um processo de coordenação de actores, de grupos sociais e de instituições no sentido de atingir objectivos colectivamente discutidos e definidos, em ambiente fragmentado ou mesmo nebuloso» (2000, p. 26). Em importante medida, *a cidade como actor colectivo* emerge das redes de inter-relação entre os seus actores (dos empresariais aos ambientalistas, dos institucionais aos sociais), o que implica, em termos concretos, a existência de estruturas de diálogo em diversas escalas: de espaços, instrumentos e mecanismos por onde os fluxos de dialéctica e de cooperação se processem com considerável proximidade e se desenvolva assim a troca de argumentos e de perspectivas, e a formação de ideias, de consensos, de interdependências e de parcerias, a materializar com consideráveis doses de objectividade e prosseguindo determinados – e consensualizados – fins.
3. A alma da cidade política, ou o seu cosmopolitismo político, afirma-se pela *solidez do seu capital sociocultural*. É, em simultâneo, a sua identidade e a sua inteligência política colectiva – estruturando-lhe as percepções, os entendimentos, os valores, as atitudes e os comportamentos. Elementos de natureza eminentemente cognitiva, cuja reflexividade nas estruturas culturais e motivacionais de expressão política e cívica consolidam melhor ou pior a qualidade global do sistema de governação da cidade.

O sistema de governação da cidade situa, igualmente, os valores da paisagem, da abertura e da democracia:

a) *A Paisagem* na governação urbana enquadra a cidade das instituições de governo e a cidade da governança. Uma boa paisagem de governação necessitará do adequado suporte de *recursos* e de *instrumentos* políticos e programáticos, directa ou indirectamente afectos ao governo e à gestão da cidade. Entre estes recursos e instrumentos, deverão encontrar-se tanto elementos simbólicos e normativos basilares, tais como pautas de valores e de princípios, como elementos mais operacionais (embora igualmente fundamentais), tais como estruturas de planeamento estratégico e estruturas de competências, bem como adequados recursos humanos e financeiros.
b) *A Democracia* na governação urbana é fundada nas pautas culturais dos seus valores cívicos e colectivos e consolida os panoramas institucionais do governo urbano. O cosmopolitismo político da cidade permite, e sustenta, o desenvolvimento de respostas governativas e democráticas – aprofundando-as, se necessário – para as suas problemáticas e para os seus anseios.
c) *A Abertura* na governação urbana interliga as redes de participação e de governança com as estruturas do capital social e cultural da cidade. Uma governação sustentada numa postura de considerável abertura, proximidade e conectividade nas suas redes e espaços de diálogo e de decisão permitirá uma capacitação dos actores urbanos para um mais aprofundado exercício da cidadania. Consolidando, como tal, *os espaços públicos da política na cidade*.

Poder-se-á, assim, desenvolver uma análise crítica do estado-da-arte da governação da cidade em torno desta proposta de entendimento sistémico. Os sítios da política da cidade têm sido objecto de diversas transformações nas últimas duas décadas – como vimos, através de processos como a descentralização ou as reorganizações institucionais. Existe, no entanto, ainda um longo caminho a percorrer quer em termos da sua melhor interligação e paralelismo com os «sítios» da cidade contemporânea, quer em si mesmo e na sua melhor reestruturação e capacitação (por veículos como uma melhor eficiência ou mais garantidas atitudes de avaliação e de *accountability*). As redes da política na cidade, por sua vez, são campo vasto de aprofundamento na reinvenção da política urbana, não obstante as múltiplas iniciativas que têm vindo a ter lugar, da democracia participativa às parcerias entre diversos actores. Como vimos anteriormente, a existência de comunidades políticas neocorporativas e consideravelmente discricionárias, ou mesmo de formas de regimes estaduais de competitividade e de empreendedorismo, não parecem facilitar a abertura da governação urbana para redes mais fluidas e participativas de governança. Finalmente, os espaços da alma na política urbana parecem alimentar-se bem mais do próprio cosmopolitismo da cidade do que de iniciativas políticas concretas para a sua valorização. Não obstante, é aqui, nas dimensões da cognição, da inteligência colectiva e do capital

sociocultural da sociedade urbana que reside o mais precioso capital para a reinvenção da cidade e da sua própria governação.

O que a análise crítica das transformações dos quadros de acção política na cidade nos últimos 20 anos também mostra é que, e apesar dessas transformações, parece ainda difícil encontrar processos de mudança que perspectivem a política da cidade por estas – ou por quaisquer outras – formas mais sistémicas, articuladas e inter-relacionáveis. Pelo que, seguramente, um dos principais – senão o principal – desafio que se coloca à reinvenção da política na cidade, colocar-se-á, muito simplesmente, na necessidade de verdadeiramente a vermos como um sistema integrado e colectivo.

Face ao risco da proliferação de espaços vazios, ou de «terras de ninguém», nos sistemas de governação da cidade – ou então da sua apropriação por interesses particulares e difusos – hoje, talvez mais do que nunca, mostra-se necessária a

CAIXA 27

20 medidas para uma nova economia: a relevância e a resiliência do local

João Seixas

A *New Economics Foundation* é uma organização não governamental fundada em 1986 por um grupo de economistas britânicos. A NEF tem procurado construir e difundir pensamento alternativo em torno do funcionamento e dos impactos da economia e da política económica, por formas mais integradas, inclusivas e sustentáveis. Em simultâneo, tem uma perspectiva de sólida conexão com as comunidades locais. Foi-se posicionando, pouco a pouco, e com uma regular emissão de publicações e acções de qualidade, como um relevante «think-and-do tank» de pensamento crítico e propositivo. Um posicionamento alavancado com a profunda crise económica e financeira do Ocidente, uma crise justamente provocada pela falta de visões integradas e pela incapacidade de regulação e acção política perante as dinâmicas financeiras dos anos 1990 e 2000. A NEF previra já em 2003 que a especulação imobiliária iria provocar, se pouco se fizesse, uma profunda crise de crédito de âmbito global.

No final de 2008, a NEF edita um pequeno livro intitulado *From the ashes of the crash: 20 first steps from new economics to rebuild a better economy*. A NEF tem clara consciência de que «por entre as cinzas do crash financeiro emerge uma nova ordem económica», e estamos perante uma oportunidade única de construir novas infra-estruturas financeiras que, ao contrário do que crescentemente vinha sucedendo com as anteriores, verdadeiramente valorem e protejam as dinâmicas económicas dos sistemas locais, sociais e naturais. Na verdade, segundo a NEF, por debaixo do destruidor tsunami financeiro e económico, existem, resistem e mesmo consolidam-se estruturas, redes e iniciativas económicas e financeiras extremamente resilientes, de base comunitária e

local, de base territorial e regional, de base sociocultural, criativa e empreendedora, que continuam a contribuir, de forma desproporcionada, para a sustentação de investimentos, de empregos e, no fundo, de comunidade e de desenvolvimento.

20 steps to build a new economy

Demerge banks too big to fail	Encourage multilevel currencies	Social approach in public investments	Green New Deal and clean energy
Segregate financial markets	Create new public money	Time banking and time value	Windfall taxes on energy transition
Bring financial exotisms to the balance sheets	Introduce people's pensions	Improve checks and balances	Accountable firm accounts
Create reliable local banking systems	Enable local bonds	Reliable taxation and fiscal systems	Maximum wage/ /pension differencials
Enhance local economies	Moratorium to crash--home evictions	Financial transaction taxes	Community connection and education

Fonte: *From the Ashes of the Crash* [New Economics Foundation, 2008]

Baseada nestas evidências, a NEF propõe assim uma sistematização, por vinte pontos, de propostas de acção política, sobretudo na área financeira, que apoiem e sustentem uma nova economia que sirva uma sociedade mais dinâmica e inclusiva. Estas propostas configuram-se por diferentes ordens de escala, e baseiam-se fortemente na conjugação de elementos económicos com elementos territoriais e comunitários. Ou seja, num amplo entendimento dos sistemas socioespaciais, quer se trate de bairros, cidades e metrópoles, quer se trate de sistemas locais e regionais de ordem menos urbana. Na verdade, destas 20 propostas pelo menos nove delas (no esquema acima, as que estão com fundo de cor) são de ordem claramente local/urbana. Também aqui se evidenciando que será, em importante medida, pelas cidades e pelas suas capacidades de construção de comunidades cosmopolitas e sustentáveis (inclusive no crédito) que se conseguirá ultrapassar a actual e profunda crise e construir uma nova e mais sustentada economia.

Referências:

Site do NEF www.neweconomics.org

NEF (2008), *From the ashes of the crash: 20 first steps from new economics to rebuild a better economy.*

NEF (2010), *The great transition: a tale of how it turned out right*.

construção de *Manifestos para a Cidade*, pautas de valores, de desígnios e de objectivos. Seguindo a reivindicação do que Oriol Nel.lo (2001) chama «geografia voluntária»: «Um exercício de reflexão e de acção colectiva em que a maioria dos cidadãos, de acordo com os seus interesses e o seu espaço de vida, estabelecem os limites entre os quais desejam desenvolver um projecto de vida urbana em comum» (p. 52). Um voluntarismo com o qual as representações e interesses de cada actor, cada escala territorial e questões correspondentes, são expressos e concertados por formas democráticas. Obviamente tal implica a consolidação de um projecto político forte, capaz de enquadrar e gerir o desenvolvimento urbano e os diferentes interesses em benefício da sociedade e do território urbano como um todo, envolvendo por conseguinte um concomitante processo, uma estratégia de coordenação e uma adequada abertura territorial. Estendendo e ampliando o «debate da cidade», perspectivando e então agindo sobre ele, nas suas mais variadas escalas, vectores e dimensões, num exercício que procurará seguir uma determinada utopia, embora não meramente metafísica. Um verdadeiro projecto colectivo de futuro para a cidade pode assim tornar-se, como vimos acima, e para além de pauta global de acção no sentido de resolução das necessidades e dos anseios da sociedade urbana, simultaneamente em recurso e elemento basilar de sustentação do seu capital sociocultural e cosmopolitismo urbano. A sua construção e sustentação necessitarão de uma afirmação política dos actores urbanos, conduzindo a materializações sinergéticas e confirmando a relevância dos processos e das dinâmicas de inter-relacionamento, mas solidificando também as estruturas institucionais e as pautas de responsabilidades. Assim se baseando e estruturando uma sistémica de acção colectiva.

Reafirma-se assim de novo, o essencial papel dos órgãos eleitos, dos governos urbanos e em geral do Estado nesta ordem de expectativas de evolução. Em primeiro lugar, e muito simplesmente, pelo facto de que em período de carência de respostas numa série de áreas concretas o Estado se mantém como principal símbolo e garante – mesmo que em alguns casos, meramente em potência – da estruturação normativa e sociopolítica, e da construção e realização de políticas, na sociedade. E em segundo lugar, pela premente necessidade de avançar – politicamente – por direcções que implicam consideráveis doses de iniciativa e de pró-actividade pública, tais como o maior envolvimento da participação cívica nos processos de reflexão e de decisão, o desenvolvimento de mais alargados sistemas de governança e de partilha de poder, a reconfiguração de estruturas técnico-legais de base (tais como as estruturas normativas de planeamento e de gestão do território ou ainda as estruturas de incidência fiscal sobre a produção e a especulação urbanas), ou, ainda, a reorganização institucional dos próprios sistemas de governo e de administração pública. Tais direcções implicam, ao contrário do que para alguns simplisticamente poderá parecer, uma elevada exi-

gência do papel dos órgãos de governo e do Estado em geral. Na verdade, e em paralelo com o movimento «do governo das cidades para a governança urbana» (Le Galès, 1995), há também que estar muito atento ao pendular «da governança urbana para o governo das cidades» (como Jouve e Lefèvre sublinharam três anos depois, 1999).

O princípio da soberania, apesar de ainda hobbesiano e de raiz moderna, fundamentando-se sobretudo na legitimidade democrática e na capacidade de auto-institucionalização (Duchastel e Canet, 2004) – elementos ainda muito baseados nos poderes delegados essencialmente por lógicas de representatividade –, permanece, assim, essencial para a boa regulação política da governação como um todo. Muito particularmente, e numa direcção aparentemente paradoxal, em período de abertura dos espaços de discussão e de responsabilização política. Apesar das crises manifestadas em diferentes vertentes da democracia representativa e dos questionamentos levantados com as graduais entradas em cena de novos co-sistemas, será ainda vital que o princípio da soberania emane e mandate actores que se mantenham capacitados e sólidos o suficiente para uma boa construção e gestão dos sistemas de governação da cidade, nas diferentes escalas (da micro-local à metropolitana/regional): qualificando os espaços de administração, de regulação de tomada de decisão; aprofundando o conhecimento sobre a cidade e tomando as decisões necessárias em prol de uma melhor equidade na sua produção e qualificação; construindo e apoiando os espaços de governança; apoiando espaços e dinâmicas catalisadoras da expressão da cidadania e do capital sociocultural na cidade; coordenando e gerindo as regras e as agendas na discussão das iniciativas, das participações e das deliberações mais colectivas. Propondo direcções, entendendo anseios, conciliando estratégias e interesses conjuntos, orquestrando recursos e energias, projectando alianças e, assim, com os demais cidadãos, qualificando a cidade e consolidando-lhe a identidade urbana – e humana – com coesão socioeconómica, sustentabilidade ambiental e criatividade empresarial e cultural. Assim, e tendo o Estado como principal actor estruturante da consolidação de um sistema mais plural e participado, mas também mais perceptível, um novo tipo de soberania, potencialmente mais sólida, poderá desenvolver-se, aprofundando os valores e as instituições da própria democracia na cidade.

Como escreveu Joan Subirats em torno do desenvolvimento de estruturas de participação na cidade (2001): «Será básico contar com uma estratégia própria ou projecto, para depois activar a rede, reforçar a densidade de relações entre os seus componentes, favorecendo os pontos de encontro, reduzindo incertezas, gerindo o conflito e facilitando o consenso, na direcção estratégica que a instituição tem planeada. Isso não quer dizer controlar a rede, mas sim orientá-la de maneira mais ou menos consistente com os objectivos que o governo local tenha planeado. A capacidade de liderança da instituição pública dependerá mais da sua

capacidade para ser vista pelo resto dos actores como uma garantia de pluralismo, de inclusão social e de gestão estratégica do que da sua pretensa superioridade hierárquica ou monopólio de certos recursos. Definitivamente, o governo local pode enfrentar o seu futuro desde a aceitação da complexidade, assumindo a interdependência entre actores e níveis de governo e reconhecendo que é mais importante resolver problemas e impulsionar políticas do que preocupar-se na atribuição formal de responsabilidades. Provavelmente poderá defender melhor os interesses colectivos se for capaz de somar esforços, gerar cumplicidades, e acordar vias de avanço, no quadro de opções estratégicas definidas de forma comunitária, aproveitando o valor inelutável da proximidade» (p. 7). Também Santos Silva (2004) realçou as potencialidades de «o Estado (em sentido lato, central e local), confrontando-se com a erosão dos seus poderes tradicionais de regulação, face designadamente à dinâmica da globalização económica, financeira e comunicacional, ver na aproximação ao tecido social uma maneira de recuperar vitalidade» (p. 32).

Colocaríamos, ainda, duas últimas notas de aviso perante os riscos e as esperanças em torno da reinvenção da política na cidade.

Primeiro, os riscos. Estes podem situar-se, sobretudo, nas apropriações de ordem epistemológica. O desenvolvimento de discursos de múltipla índole em torno de palavras como *participação*, *pluralidade*, *governança* ou ainda da própria *democracia* na cidade, sem um real fortalecimento da sua substância (bem como dos diversos elementos e valores integrantes nos quadros da cidade e da sua governação), é hoje consideravelmente evidente. Mas corre-se o risco, no universo da inteligência cognitiva em torno da cidade, de uma fragmentação, ou mesmo esvaziamento, dos conteúdos dos grandes valores e princípios de base, fragilizando o próprio capital sociocultural da cidade.

Em lógica similar, e recordando precisamente os questionamentos antes levantados em torno dos potenciais desvios epistemológicos da governança urbana, os riscos das perspectivas e atitudes excessivamente desconstrutivistas, ou simplisticamente pós-modernistas, podem também ser consideráveis. Para pensadores como Arnaldo Bagnasco e Patrick Le Galès (2000), por exemplo, a própria ideia da cidade como actor colectivo pode, não obstante as suas virtudes, deter difícil consistência de efectivação e tornar-se uma perspectiva demasiado utópica, correndo riscos de reificação ou de perda de vigor dada a sua difícil materialidade.

Segundo, as esperanças. Não obstante reconhecermos a capacidade dos riscos, cremos que estes princípios, com tudo o que significam e podem ainda significar no futuro, podem ter especiais condições para a sua afirmação, justamente quando, como hoje, os horizontes de questionamento e de entendimento sobre a cidade (nos campos técnico-científicos e evidentemente políticos), bem como as suas próprias redes de comunicação e de intercâmbio de perspectivas, e também

de reciprocidades, se encontram tão fractalizados, sectorializados, especializados. Os desequilíbrios existentes nos campos do pensamento e da acção exigem construções de ordem mais sistémica e transdisciplinar, e como tal uma grande necessidade de diálogo entre os diferentes entendimentos políticos, técnico-científicos e mesmo filosóficos sobre a cidade. Entre as críticas às vigências excessivamente morfofuncionais e as propostas nas dimensões sociopolíticas, entre as reestruturações político-institucionais e as experiências mais participativas e de co-responsabilização em desenvolvimento, haverá que fazer intersecções e solidificá-las, precisamente, tanto por meio de corpos conceptuais e sistémicos bem estruturados como através das diversas formas de materialização concreta – e mais colectiva – das aspirações das sociedades e dos territórios. Um efectivo retorno ao político na cidade evoca assim a essencial concretização de um paralelismo – ou melhor, de um diálogo e de um trabalho mais conjunto e mais profundo – entre as dimensões do morfológico-funcional e do sociopolítico. Ferrão (2004) realça este diálogo e este trabalho conjunto como, afinal, uma das mais importantes linhas de acção a desenvolver para a redignificação das cidades, através da construção de pontes, da partilha de referenciais e do fomento de projectos e de perspectivas mais interdisciplinares. Se aqui partilhamos de parte importante das críticas ao predomínio da morfofuncionalidade na visão e na produção da cidade, seríamos, por outro lado, demasiado pós-modernistas ao propor a sua simples e desconstrutiva substituição pelo predomínio de uma dialéctica potencialmente etérea, por mais complexa que esta se tornasse, sobre a acção/materialização de objectivos e de decisões. Sendo verdade que a cidade decorre hoje, mais do que nunca, das suas redes, dos seus fluxos e das suas interacções socioculturais e políticas, também não é menos verdadeiro que uma evolução conceptual e operacional vigorosa se deve dar noutros domínios da cidade. Menosprezando-se, por exemplo, as componentes da ética, da responsabilidade e da eficiência nos *sítios* da administração pública e do próprio governo urbano, a dispersão – inclusive a cognitiva – pode efectivamente tornar-se (ou manter-se) excessiva, podendo potenciar a ocupação dos canais de governança e de desenvolvimento de estratégias por lógicas e interesses menos colectivos. O entendimento sistémico da governação urbana pressupõe que, em paralelo com o fomento dos espaços e dos processos de governança, se consolidem igualmente práticas éticas, inclusivas e também eficientes, noutras múltiplas dimensões da cidade e da sua política. É nesse sentido que o *utopismo dialéctico* proposto por David Harvey, no seu livro *Espaços de Esperança* (2000), é explicitamente espaciotemporal, integrando o espaço (forma, função, organização) com o tempo (processo, construção social, dinâmica transaccional).

Muitos dos caminhos inovadores actualmente em desenvolvimento nas mais variadas cidades e nas mais variadas áreas procuram construir pontes entre diferentes entendimentos e diferentes perspectivas sobre a cidade e a vida urbana.

O planeamento estratégico e as estruturas de governança, a microcirurgia urbana e o urbanismo do quotidiano, as mais diversas abordagens cognitivas e criativas, são áreas de trabalho que exigem uma elevada transdisciplinaridade. Colocando diversos e diferentes actores em diálogo e em confronto. O *synoikismo* ou o «habitar em conjunto/em proximidade» realçado por Edward Soja (2000), evocando Aristóteles, também se aplicará, sem surpresa, à própria expressão da actuação sobre a cidade.

Para além da cidade em si, com toda a sua riqueza e o seu fascínio – e que continua a dar-nos, quotidianamente, pequenas e grandes razões para o nosso contentamento –, as doses de moralidade e de motivação existentes nos caracteres de exigência e de utopia das diversas opções a poderem ser tomadas, permitem proporcionar à governação da cidade um capital de esperança muito significativo.

Capítulo 7

A governação de Lisboa e a Carta Estratégica

«Ninguém poderá conhecer uma cidade se não a souber interrogar, interrogando-se a si mesmo».

José Cardoso Pires, in *Livro de Bordo*, Lisboa

7.1. Sistemas de acção em Lisboa

Uma interpretação integrada dos territórios urbanos – das suas paisagens, dos seus ritmos, dos seus desafios – implica compreender que a sua evolução morfológica e sociocultural, as suas estruturas, as suas pautas de dinâmica e de transformação, são elementos baseados quer em estruturas ambientais vitais, quer em sistemas sociais, económicos e políticos sobre os quais uma série de diversificados *actores* se movem e induzem um jogo complexo de forças e de influências através das suas estratégias, posicionamentos, interligações e processos de afirmação (Guerra, 1999).

Como cidade, como grande e histórica cidade, também Lisboa pode e deve ser interpretada nestas ópticas. Uma necessidade reforçada quando se desenvolve uma análise crítica e propositiva dos seus sistemas e ambientes de governação.

Os territórios urbanos são por excelência espaços de confronto, de diálogo e de conflito, perante lógicas múltiplas e papéis diversificados, numa estrutura de sociedade vista como um contínuo reflexo de processos dinâmicos induzidos pelas múltiplas actuações dos seus intervenientes. Tendo bem presente o período de transição em que a sociedade se encontra – transição que inclui importantes mudanças nos padrões comunicacionais, das percepções sociais, das influências políticas, dos contratos e dos negócios –, a relevância de uma visão prospectiva de sentido dinâmico e dialéctico torna-se ainda mais evidente.

Seguindo as linhas desenvolvidas nos capítulos anteriores deste livro, a governação de uma cidade inclui a sua compreensão e a sua gestão através de tais visões e atitudes de cariz pluralista e universalista, exigindo um planeamento e uma acção quotidiana bem mais colaborativa, a necessidade de uma cultura de interacção e de co-gestão entre diferentes actores urbanos, como fontes fundamentais de produção e reprodução da sociedade urbana. Decididamente, a gestão e o planeamento urbano já não são mais uma mera questão de decisores e de executores (Perestrelo e Caldas, 1996).

Propõe-se como ponto de partida, e no seguimento das linhas teóricas descritas anteriormente, uma sistematização simples das principais dimensões de governação para uma cidade como Lisboa, em três grandes áreas: i) *cosmopolitismo*, ou uma cidade com pensamento e estratégia; ii) *administração*, ou uma cidade eficazmente administrada; iii) *governança*, ou uma cidade como espaço público de participação e de compromisso.

Três dimensões de governação urbana

COSMOPOLITISMO
Uma cidade com pensamento e estratégia
Uma política urbana fundamentada em desígnios e numa visão estratégica construída colectivamente, em cada um dos seus diferentes espaços e escalas; implicando uma motivação sociocultural e uma liderança política clara nesse sentido, e uma concomitante estrutura operacional de planeamento estratégico.

ADMINISTRAÇÃO
Uma cidade eficazmente administrada
Uma estrutura institucional e organizacional de administração urbana baseada numa cultura de serviço público eficiente e equitativa, implicando a evolução para pautas de actuação municipal menos burocráticas e mais pró-activas, em processos de reforma que transmitam maior responsabilização e mais clara identidade na actuação pública local.

GOVERNANÇA
Uma cidade como espaço público de participação e de compromisso
Um maior envolvimento da sociedade civil nos processos de estratégia e de gestão da cidade, implicando a existência de fortes instrumentos de governança, uma cultura de administração pública aberta e transparente, e evidentemente um capital sociocultural empenhado em processos activos de envolvimento.

7.1.1. Uma cidade com pensamento e estratégia

A primeira dimensão de governação urbana para Lisboa coloca-se na construção de uma estrutura estratégica para a cidade, para a metrópole, para cada um dos seus bairros. Uma estrutura estratégica que possa ser desenvolvida por meio de processos de participação e de concertação colectiva, e que dê origem a uma visão metodologicamente estruturada, e assim percepcionada e apropriada pelos vários actores urbanos, dos públicos aos privados e à cidadania.

Sobejamente considerada como um ponto basilar para qualquer panorama de política urbana contemporânea, hoje em dia comum em cidades com aspirações (factuais e prospectivas) de bom governo, a existência de uma estratégia de cidade que estruture e direccione as componentes centrais das suas acções e dinâmicas político-administrativas mostra estar, quase sempre, positivamente correlacionada com padrões favoráveis de desenvolvimento urbano. Uma correlação positiva que se manifesta tanto como resultado da orientação concreta de acções e de políticas várias, como por via das motivações e das energias decorrentes do seu carácter simbólico e percepcional – não só para os decisores e os actores envolvidos mais directamente, mas mesmo para os cidadãos em geral (Borja e Castells, 1997; Guell, 1997; Esteve, 1999). Não obstante, realce-se que esta é uma correlação que se pode não revelar, em muitas situações, de forma clara e linear-

mente positiva, não bastando a existência *tout court* de uma estratégia para uma efectiva qualificação urbana.

É significativo verificar que desde meados-finais da década de 1990 – desde que as premissas do Plano Estratégico de Lisboa de 1992 foram paulatinamente abandonadas, por bloqueios políticos e de ordem interna – até praticamente o final da década de 2000, ou seja num espaço de 15 anos em que tanto se sucedeu, a capital portuguesa não desenvolveu uma efectiva estratégia de cidade, pluralmente integrada e politicamente vinculativa.

Será importante fazer um enquadramento conceptual em torno do significado de uma cidade com uma estrutura de pensamento e de estratégia, e suas consequentes dinâmicas. Sobre o relevo que a dimensão do planeamento estratégico transporta na cidade diríamos que esta subentende e sobreleva uma série de elementos e de dinâmicas vitais a uma boa governação:

1. Pela existência de uma visão de futuro para a cidade, ou de um *projecto de cidade*. Um projecto que decorrerá, em fundamental medida, do que Wachter (1989) chamou democracia política (em contraponto com a democracia de gestão, de índole mais quotidiana e por natureza mais fractal), e como tal deliberadamente visionária, baseada em valores e em princípios de carácter político e estrutural, desligada de qualquer tipo de prazos legislativos. Permitindo, ou melhor, obrigando a olhar para a cidade de uma forma ampla, exigidamente científica mas ao mesmo tempo também popular, identificando tendências, observando pontos fortes e fracos, seleccionando prioridades, antecipando oportunidades, concentrando recursos (como listam Guerra, 2000a e Ferreira, 2005). Alimentando assim uma cultura de cenarização, de previsão, de positivismo, aliando ainda pragmatismo e participação. E sendo, no sentido sugerido por Padioleau (1989), um amplo movimento de racionalização da acção pública – para a cidade, e preferencialmente perante a cidade. Constituindo uma visão que permita transmitir um *sentido* à cidade (para todos, políticos, técnicos e cidadãos), um sentido integrado e não fractal – elemento particularmente importante perante a crescente complexidade urbana e, particularmente, perante a velocidade das transformações e suas derivas perigosamente fragmentárias.

2. Pelo desenvolvimento de uma *estrutura de estratégia*. Estrutura que, a ser concebida sob pautas de pluralidade, de participação e de uma desejada co-responsabilização entre os diferentes actores urbanos, subentende a existência, ou criação, de ambientes e instrumentos de governança urbana, ou seja, de interacção, por espaços de cariz participativo ou mesmo deliberativo – espaços a que Isabel Guerra chamou *territórios de acção colectiva*, gerando

consensos e fortalecendo o próprio tecido social. Um verdadeiro plano estratégico deverá emanar de uma estrutura deste tipo, resultando finalmente num *contrato político* entre os diferentes actores da cidade, mas muito particularmente entre as instituições públicas e a sociedade civil – uma construção de um projecto colectivo de cidade, justamente. Para Borja e Castells (1997), com efeito, a disseminação de um *pensamento* estratégico, numa lógica de processo partilhado, será em potência ainda mais importante que todos os resultados concretos de um dado plano. Tal estrutura de governança gerará, enfim, dinâmicas que poderão inclusivamente extravasar os espaços físicos e temporais da construção estratégica, para se desenvolverem num certo tipo de cultura urbana de cariz mais estrutural, socialmente alargada e amplificada – no fundo, uma transposição dos elementos e processos mais científicos e administrativos de planeamento estratégico, para dimensões identitárias, culturais, de continuidade social e, como refere Guell (1997), de retro-alimentação – matérias sobre as quais, como sobejamente temos referido, se fundamenta a própria essência da cidade.

3. Pelo fomento de uma série de acções de índole de planeamento e de gestão do quotidiano urbano, nas mais diversas áreas, sectores e escalas, com seus planos, projectos, acções e, evidentemente, prazos e orçamentos. Alavancando, por racionalização baseada em pensamento estruturante, as mais variadas dinâmicas para uma actuação urbana alargada, justificada e de ordem qualitativa e pró-activa. E, nesse sentido, acarretando uma motivação cultural de índole mais comprometida e responsabilizadora (obrigando, se necessário, a mudanças nas lógicas e estruturas organizacionais e institucionais de governo da cidade). Uma motivação, ainda, de natureza co-responsabilizadora (através da contratualização, por exemplo) dos múltiplos agentes participantes neste tipo de estruturas e acções estratégicas – designadamente (insistimos) os agentes públicos, com o compromisso de seus eleitos e dirigentes.

7.1.2. Uma cidade eficazmente administrada

A segunda dimensão de governação urbana para Lisboa situa-nos nas dimensões institucionais, organizacionais e administrativas do seu governo – ou melhor, dos seus governos. Um enfoque que obriga a tomar em conta, desde logo, as realidades concretas de uma administração local e regional que, em Portugal, país profundamente centralista, mantém um elevado défice entre recursos e responsabilidades. No patamar seguinte de análise, o que se verifica é que parte muito significativa das recorrentes críticas colocadas à qualificação da governação de Lisboa se situa justa-

mente nas dimensões da estrutura, organização e cultura existentes nos quadros das instituições públicas do seu governo urbano. As críticas são de vária ordem: uma cultura de acção pública muito pouco visionária e essencialmente reactiva, senão mesmo passiva; uma significativa fragmentação de muitas políticas e acções, e das próprias estruturas de gestão política da cidade; uma elevada centralização dos patamares de responsabilidade e de acção camarária, correspondendo a uma fraca autonomia de acção nas escalas mais locais; um papel do Estado central permanentemente influente, com diminutas políticas de efectiva descentralização (ou de *devolution*) em relação a uma série de campos que afectam directamente a cidade e a sua metrópole, como a mobilidade, o ambiente, as questões sociais e económicas, etc.; enfim, uma cultura procedimental e administrativa ainda muito pesada e burocrática, potenciada por atitudes de difícil responsabilização, inclusive ao nível dos postos de topo da administração e das direcções municipais e regionais. No global, um panorama que, e recordando de novo o aforismo de Oriol Nel.lo (2001), revela, na cidade sem confins, uma estrutura político-administrativa plena de confins.

Este enfoque nas dimensões da administração local posiciona-nos no âmbito dos enquadramentos e dos questionamentos actuais em torno do Estado no seu conjunto, dado que uma parte muito significativa das normas e práticas, bem como da própria cultura, existentes no poder local português, emana das normas, procedimentos e lógicas do Estado. Como lembra Fernando Ruivo (2000), o poder local é, evidentemente, também ele Estado.

Detendo como sua principal função a prossecução do interesse público e dos direitos de todos os cidadãos, da forma mais equitativa e eficiente possível, perante um complexo enquadramento político onde coexistem lógicas sistémicas igualmente complexas (como as sociais ou as de mercado num sistema capitalista), a figura do Estado é normalmente entendida e reflectida de acordo com uma subdivisão entre as suas áreas de governo (que devem ser democráticas) e as áreas de administração (que devem ser eficientes). Entendemos porém que, ao incidirmos a nossa análise nas escalas do poder na cidade (poder urbano e poder metropolitano), o patamar de discussão não pode ser polarizado, sequer separado, entre estas duas vertentes.

1. Em primeiro lugar – e muito particularmente para o caso de Lisboa – porque uma parte significativa das actuais disfuncionalidades e das concomitantes dificuldades de actuação no seu governo e gestão existe por razões de natureza integralmente política. Senão vejamos: estamos perante uma cidade onde não existe governo ou instituição de base metropolitana com, pelo menos, uma razoável dose de competências em sede de planeamento e de gestão integrada de carácter vinculativo; onde diversas estruturas e instituições do governo central continuam a influenciar de forma muito significativa a cidade, chegando a deter a tutela de vitais instituições marcada-

mente urbanas, como por exemplo a rede de transportes metropolitanos, ou tomando decisões vitais para a cidade sem necessariamente avaliar o seu contributo numa rede de interlocução ou mesmo de governança; onde as autarquias municipais se debatem com constantes dificuldades de recursos e de gestão, que as colocam numa situação de permanente debilidade perante o cruzar das suas competências com as demais forças e actores; e onde as autarquias de maior proximidade – as juntas de freguesias – continuam a deter uma capacidade de actuação bastante aquém do que poderia, e deveria, ser uma gestão mais próxima dos lugares e dos cidadãos. Perante estas realidades não se pode deixar de reconhecer uma fundamental base política nas reflexões e atitudes a tomar perante a necessidade de uma desejada melhor administração urbana em Portugal.

2. Em segundo lugar, porque parece já se ter tornado consideravelmente claro (mas não necessariamente pacífico) em vastas áreas da sociedade portuguesa que um dos processos centrais para a evolução e a modernização do país, perante as transformações e mudanças ocorridas na sociedade e na economia, se encontra na chamada reforma da administração pública e na modernização dos serviços públicos. O que inclui uma série de processos de significativo impacto, como o da descentralização administrativa. Aparentemente assumida pela maioria dos espaços ideológicos – embora não dos discursos, e de todo nas práticas –, esta perspectiva traduzirá processos de reforma que se apresentarão como processos de cariz profundamente político. Porque são processos que colocarão em questão culturas, estruturas e normas construídas e existentes em múltiplos sectores de uma sociedade historicamente muito dependente de um Estado omnipresente e mesmo condutor de parte significativa da vida social, económica e mesmo identitária (Sousa Santos, 1994).

7.1.3. Uma cidade como espaço público de participação e de compromisso

A terceira dimensão de governação para Lisboa coloca a tónica nos sistemas relacionais, de influência e de poder existentes entre os múltiplos actores urbanos (públicos, privados e sociais), bem como nas respectivas lógicas que influenciam e regem, ou que podem influenciar e reger, as acções e as decisões políticas na cidade. Esta é assim uma dimensão de interpretação que extravasa consideravelmente as fronteiras institucionais dos órgãos e dos processos mais formais de dialéctica e de poder, para se situar muito nas dinâmicas mais processuais de relacionamento e de interdependência. Nesta perspectiva, exige-se mais atenção para dimensões culturais e identitárias potencialmente presentes, bem como para as próprias percepções,

representações e estratégias existentes, face ao que pode fazer actuar e mobilizar – ou desmobilizar – qualquer tipo de envolvimento. É um desafio de sentido transversal, considerável e potencialmente mais vasto do que os dois anteriores desafios (igualmente vitais, mas cujos enquadramentos os colocam em domínios operacionalmente bem definíveis), interligando-se com os campos dos princípios e dos valores culturais, éticos e políticos, e da própria consistência democrática da sociedade lisboeta (não só a residente, saliente-se) como um todo.

Incidamos uma análise crítica em torno dos dois lados de um mesmo espelho. Por um lado, na interpretação da historicamente deficiente cultura de abertura, de diálogo e de pluralidade por parte dos círculos e das redes de inter-relacionamento existentes no exercício da acção política e administrativa; dos ambientes e círculos de influência e de potencial discricionariedade, no âmbito de práticas e de sistemas de acção mais privatistas e de deficiente discussão pública; da opacidade e da falta de clareza subjacentes ao desenvolvimento de muitos processos políticos e gestionários. Por outro lado, na necessidade de promoção de uma cultura e das respectivas estruturas e ferramentas sociopolíticas que permitam o fomento dos valores da democracia e da justiça social. Uma evolução baseada em práticas mais aprofundadas de co-responsabilização entre os diferentes actores, fortalecendo os espaços públicos de dialéctica e de governança urbana e permitindo, de forma mais global, uma ampla inclusão política na cidade, decorrente, naturalmente, de uma vigorosa mobilização cultural.

Estas são perspectivas propositivas que nos incitam ao exercício de procurar interpretar o capital de mobilização e de relacionamento social em Lisboa – o seu capital cultural e social, precisamente – bem como à busca analítica de espaços de possível construção de pautas de valores públicos e comuns e de estruturas de diálogo e de concertação nos quadros do sistema de governação da cidade.

A interpretação de cada um dos lados do espelho dos quotidianos democráticos de Lisboa sugere a observação atenta de duas perspectivas analíticas concretas:

1. Por um lado, na observação do desenvolvimento e consolidação dos processos, sistemas e ainda valores ligados às práticas de interacção sociopolítica na cidade – ou, como temos vindo a definir, de ***governança urbana***. Elementos em permanente estruturação e consciencialização dinâmica pelas instituições de governo da cidade e pelas suas elites dirigentes, bem como pelos múltiplos actores urbanos que se movimentam em torno de tais sistemas, em processos de potencial *empowerment* (Guerra, 2000; Santos Silva, 2004). Dinâmicas e processos que, mesmo quando pensados em bases conceptualmente mais pluralistas, podem nem sempre conduzir a um aprofundamento das práticas democráticas, como já sugerimos.

2. Por outro lado, na melhor compreensão do quadro de elementos que formam ou que podem formar o *capital sociocultural* da cidade de Lisboa. A análise crítica deve aqui ser feita em torno das suas respectivas dimensões potenciadoras ou condicionantes, tal como sistematizado no capítulo 5: pela compreensão de como a configuração da própria cidade, e de cada um dos seus mezzo e micro espaços, afecta as possibilidades de consolidação sociocultural e evidentemente política; pela interpretação da solidez dos seus elementos espácio-identitários, do seu cosmopolitismo e da sua multiculturalidade; pela observação da consistência dos fluxos de informação, de conhecimento e de dialéctica pública em circulação; pela análise das práticas de envolvimento e de mobilização da sua sociedade (por redes de inter-relacionamento e de co-responsabilização entre os seus múltiplos actores, nas mais variadas áreas e ainda nas questões directamente ligadas à qualificação da própria cidade); pela disposição (esperada essencialmente por parte dos actores públicos responsáveis, mas não só) na construção das estruturas de governança de carácter mais plural; e finalmente pela análise em relação às capacidades culturais, pluralistas e, no fundo, verdadeiramente cosmopolitas das elites da cidade.

Para a evolução dos cenários de governança em Lisboa, algumas variáveis mostram ser particularmente sensíveis. Desejar-se-á certamente para a capital portuguesa uma evolução que, sobre uma base ou projecto crescentemente colectiva(o), contemple o aumento dos níveis de qualificação, de justiça e de sustentabilidade urbana, e que em simultâneo contemple um maior envolvimento e co-responsabilização por parte dos actores da sua sociedade. Se as suas tradições cívicas, em paralelo com as da sociedade portuguesa, contêm incomodativas deficiências estruturais para o desenvolvimento de uma cultura de maior cooperação e avaliação cívica, estas ao mesmo tempo já revelaram circunstâncias em que funcionou uma interessante dinâmica de sentido mais colectivo. Precisamente, se trabalhadas determinadas condições. Tal sucedeu, em certo sentido, aquando da construção do Plano Estratégico de Lisboa (PEL) de 1992. Porém, não se conseguiu construir, apesar da sua dinâmica inicial, e com o capital sociocultural existente na época, uma solidez suficiente para suportar a evolução e maturação desse importante instrumento de prospectiva e de potencial governança. O PEL foi morrendo sem que muitos afinal parecessem preocupar-se com isso, tendo-se rapidamente passado para uma nova fase de evolução sem projecto, sem estratégia e sem participação.

A estruturação de um sistema de governança urbana – a ser plural, enfatize-se – pode tornar-se assim um vector basilar para a inovação institucional e para a potenciação do envolvimento cívico ou, em termos mais globais, para a inovação

política na cidade de que fala Jordi Borja (1998 e 2003). Mas não só – embora tal já seja muito. Para que o Estado e os actores urbanos assim trabalhem, será inevitável que se suceda um dinamismo de ordem similar nos outros dois vértices do triângulo da governação urbana: na construção de uma administração com uma cultura mais eficiente e mais responsável perante as necessidades da cidade; e no desenvolvimento de um capital social e cultural que alicerce, justamente, uma postura cosmopolita de consciencialização, mobilização e responsabilização.

7.2. A governação urbana na Carta Estratégica de Lisboa

No início de 2009, após recentes eleições autárquicas e em paralelo com outras iniciativas estratégicas tais como o processo de revisão do PDM, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa solicitou a um grupo de investigadores académicos independentes que desenvolvessem uma proposta para uma futura carta estratégica para a cidade. A perspectiva era a de que a futura carta se tornasse na base de toda uma série de novas visões e abordagens sobre a cidade, e consequentes propostas políticas, planos estratégicos e demais instrumentos, bem como na base de um novo tipo de atitude e responsabilidade por parte da administração autárquica face à cidade e aos seus cidadãos. Por forma a que ocorresse uma transformação de largo espectro na governação da cidade, nas suas políticas urbanas e nas

próprias filosofias que regem a administração pública local e a sua relação com a cidade e os cidadãos.

Diversas razões contribuíram de forma determinante para que tal processo se iniciasse.

Em primeiro lugar, o crescente e já amplo reconhecimento social do novo tipo de desafios com que a grande cidade se confrontava, nas suas variadas escalas e esferas, exigindo respostas públicas sociais e económicas para as quais a cidade, e nomeadamente as suas estruturas de administração, mostram crescentes dificuldades em acorrer. Entre vários, estes desafios incluem uma elevada fragmentação socioespacial de escala metropolitana, quase sem paralelo na história urbana europeia recente; um muito lento relançamento das dinâmicas de regeneração urbana, incluindo difíceis capacidades de atracção de investimento público e privado; a necessidade de reconfiguração de todo um leque de políticas de inclusão, de coesão e de mobilidade social, bem como de competitividade e de empreendedorismo, e evidentemente de sustentabilidade urbana; a necessidade de aplicação de instrumentos activos de regulação e gestão territorial, bem como de políticas fiscais e novas práticas administrativas; a necessidade de repensar e reestruturar uma vasta parte das estruturas institucionais e administrativas na gestão autárquica. Não obstante o facto de a capital portuguesa continuar a ser, indubitavelmente, o maior dínamo social, cultural e económico do país, não obstante todas as inovações e mutações socioculturais de índole urbana em curso em áreas centrais como a cultura, o mercado da habitação ou o turismo internacional, e não obstante ainda uma série de atitudes e propostas políticas inovadoras por parte de diversas estruturas e actores nas esferas pública e privada, mostravam-se evidentes as dificuldades com que a cidade enfrentava os grandes e pequenos desafios que tinha pela frente. Entretanto, a crescentemente determinante crise económica e política de âmbito geoglobal, que se tem feito sentir de forma particularmente cortante em Portugal, deixou ainda mais evidentes os custos dos desajustamentos mentais, técnicos e sociopolíticos, elevando sobremaneira a necessidade de consciencialização e motivação para a qualificação das estruturas de governação de uma cidade como Lisboa.

Em segundo lugar, o paralelo reconhecimento de que parte muito significativa das razões da incapacidade de desenvolvimento de novas respostas sociopolíticas e administrativas se devia justamente à desorientação e falta de meios activos patentes em muitas estruturas políticas e institucionais, a nível local e regional. Lugar de fortes dinâmicas e de convergência de grandes actores e movimentos sociopolíticos, económicos e culturais, Lisboa debateu-se nas décadas mais recentes, paradoxalmente, com um considerável esgotamento das capacidades de estratégia e de acção de parte importante dos seus panoramas clássicos de administração, ao que se aliaram o entrincheirar de comunidades políticas e burocráticas de dúbia eficácia pública e raramente movidas por perspectivas de mérito e de longo

prazo. Um panorama crescentemente reconhecido, e criticado, pela sua própria sociedade urbana.

Em terceiro lugar, o desenvolvimento de uma mais sofisticada consciência e exigência cívica na sociedade lisboeta, em paralelo com as mudanças em curso nas sociedades urbanas contemporâneas a nível mais global (Clark e Hoffman-Martinot, 1998). As mudanças de âmbito cultural no mundo mediterrânico (ou no Sul da Europa, onde Portugal se integra), têm mostrado que o tradicional fosso Norte-Sul, pelo menos ao nível do capital cultural, se tem reduzido pelo desenvolvimento de uma maior assertividade cívica e de dinâmicas sociais mais exigentes e cosmopolitas, embora também mais dispersas (Leontidou, 2010). Algumas pesquisas nestas áreas mostram – não obstante a fragmentação socioespacial e alguma erosão de instituições associativas tradicionais tais como associações empresariais ou sindicais – que o capital sociocultural da sociedade de Lisboa (analisado e entendido à luz de novas expressões de consciência e de participação cívica) é cada vez mais activo cívica e politicamente, muito nomeadamente em determinados níveis etários e educacionais (Cabral, Silva e Saraiva, 2008; Seixas 2008).

Foi assim com uma considerável dose de expectativa que as novas equipas políticas e seus programas, eleitos após as últimas eleições autárquicas, reconheceram e enfrentaram tais exigentes contextos. Para além de uma reconhecida liderança, a equipa municipal recém-eleita incluía elementos independentes e mesmo apartidários, elencando propostas distintas e de certa forma fracturantes com o estado-da-arte da governação da cidade. Nomeadamente no compromisso de desenvolver uma reforma dos modelos de governo da própria cidade, bem como toda uma série de atitudes, instrumentos e processos estratégicos (tais como a revisão do Plano Director Municipal, uma nova estratégia para a habitação, uma nova estratégia para a cultura, ou os planos de recuperação financeira). Foi assim no prosseguimento destas perspectivas políticas que foi solicitada a realização de uma proposta de Carta Estratégica para a cidade.

Em termos procedimentais foram três as perspectivas desejadas pelos dirigentes políticos autárquicos de Lisboa: em primeiro lugar, o enquadramento dos conteúdos da futura carta nas estratégias e objectivos globais a serem prosseguidos pelas futuras políticas e pela própria administração da cidade; em segundo lugar, o desdobramento da carta em seis áreas distintas a abordar (ou seis questões, como foi então proposto): demografia humana e vitalidade urbana; qualidade de vida e inclusão social; energia, mobilidade e sustentabilidade; economia, criatividade e emprego; cultura, educação e identidade; instituições, administração, participação e governança; em terceiro lugar, a cobertura pela carta de um período estendido entre o ano de 2010 e o ano de 2024, marcando-se assim quer o centenário da República portuguesa, quer o cinquentenário da revolução democrática de Abril de 1974, atribuindo-se assim um relevante simbolismo político ao processo e ao seu principal instrumento.

O grupo de trabalho desenvolveu um programa de acção que incluiu não somente a sistematização de diagnósticos e justificação de propostas, mas ainda, como parte central dos conteúdos a considerar em pleno, diversos debates públicos e workshops em áreas e em fases distintas do processo, bem como a estruturação de instrumentos de auscultação, de opinião e de avaliação via internet. O grupo entregou finalmente a sua proposta de Carta Estratégica em apresentação formal à cidade e à Câmara Municipal a 3 de Julho de 2009. A proposta[1] é constituída por um texto introdutório global, sendo seguidamente abordadas cada uma das seis áreas temáticas, bem como seus respectivos princípios e linhas de acção propostas.

Apresenta-se de seguida a sistematização das propostas incluídas na sexta dimensão da carta, as áreas institucional, administrativa e de governança[2]. Este enfoque na sexta questão baseia-se na convicção, apoiada após vários anos de investigação e de pesquisa aplicada tanto nos âmbitos da sociopolítica urbana de ordem global quer nas especificidades do cenário sociocultural e político de Lisboa, de que o desenvolvimento futuro deste e de, provavelmente, qualquer outro processo estratégico dependerá em larga medida da sua capacidade para cativar e envolver as comunidades, os actores e as culturas situadas nas esferas da administração, da governança, de poder na cidade.

As propostas da carta estratégica para a reforma das estruturas governativas, administrativas e sociopolíticas de Lisboa baseiam-se numa visão global de evolução histórica, sustentada em três conjuntos de princípios e de movimentos político-sociais, a conjugar de forma permanente [ver esquema na página seguinte].

a) Em primeiro lugar nos ideais republicanos a ser cumpridos com a sua implantação de 1910 – a República 1.0: igualdade, direitos cívicos e infra-estruturas de base na cidade que se consolida);
b) Em segundo lugar nos objectivos democráticos assumidos com a revolução de 1974 – a República 2.0: equidade e coesão na cidade que se alarga e cresce);
c) Em terceiro lugar nas novas, e futuras, perspectivas e oportunidades de expansão e de aprofundamento democrático a consolidar neste ainda novo

1. Pode ser consultada em pormenor em www.cartaestrategica.cm-lisboa.pt

2. Com a devida autorização por parte da Câmara Municipal de Lisboa. Embora o texto seguinte tenha por base o documento entregue à CML em Julho de 2009, o que aqui se apresenta contém algumas, poucas, partes revistas. Por duas razões: por um lado pelo facto de este não se tratar de um documento institucional, podendo assim o texto ser algo mais reflexivo; mas também pelo facto de se terem passado já quase três anos desde a entrega do documento, e de entretanto se ter completado o estudo paralelo «Qualidade de Vida e Governação da Cidade» (num consórcio entre o Instituto Superior de Economia e Gestão e o Instituto de Ciências Sociais), estudo que contribuiu com importantes elementos quer para um melhor conhecimento da cidade, quer para a qualificação dos seus quadros de governação. Daí que especialmente a componente de diagnóstico às estruturas de governo da cidade vir aqui com maior detalhe, nos quadros respectivos.

Visão global para as estratégias sociopolíticas e administrativas de Lisboa

[Fonte: Relatório «Qualidade Vida e Governo da Cidade» (ISEG/ICS, 2010)]

século – a República 3.0: cidadania e competitividade na cidade que se torna global). Veja-se a figura seguinte, de esquematização desta visão global.

Com base nesta visão global, a resposta à questão seis da Carta Estratégica contemplou uma componente de diagnóstico ao estado-da-arte das estruturas de governação da cidade de Lisboa; uma componente de justificação para a mudança, face aos novos paradigmas da urbanidade; e uma componente de alinhamento de grandes princípios de boa governação, e de correspondentes linhas de acção. São estas três componentes que em seguida se descrevem, tal como foram detalhadas em 2009.

7.2.1. *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, sociocultural e identitária, permanece um lastro de dificuldades na afirmação da sua vitalidade e das suas oportunidades, num momento em que, perante a consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento, as cidades se afirmam como decisivos motores centrais de inovação, de criatividade e de qualificação.

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

Tomando como base a estrutura conceptual de análise sociopolítica urbana anteriormente trabalhada e centrada nos três vectores de governação – cosmopolitismo, espaços e redes de governança –, as múltiplas análises desenvolvidas em torno da cidade e da sociedade de Lisboa, ao longo da década mais recente, e ainda os debates e documentos resultantes da elaboração da própria Carta Estratégica de Lisboa, chegou-se a uma sistematização de base crítica, que aqui se resume nos quadros seguintes.

A. O cosmopolitismo na governação: o capital sociocultural e colectivo de Lisboa

PONTOS FRACOS/AMEAÇAS

Elites

– Lisboa não detém uma consistente comunidade política orientada para objectivos e estratégias da sua cidade. Há ainda uma afirmação «envergonhada» da cidade como objecto sociopolítico. As elites (políticas e económicas, nomeadamente) mantêm-se relativamente pouco interessadas nas problemáticas da cidade.

Estratégias
– Cultural e politicamente, não estão (ainda) claramente colocadas, debatidas e divulgadas as estratégias e os grandes desafios da cidade. Por conseguinte, ainda não se desenvolveu uma estratégia integrada, construída e assumida colectivamente.

Informação e Conhecimento
– São ainda poucos os espaços públicos de análise, interpretação e divulgação das realidades, desafios e potencialidades da cidade.

Cidadania
– A consciência e a dinâmica cívica da população reflectem uma importante diferença entre cidadania passiva e cidadania activa;
– A fragmentação metropolitana das últimas quatro décadas resultou numa fragmentação de massa crítica e de muitas redes sociais e relacionais.

PONTOS FORTES/OPORTUNIDADES

Cidadania e Capital Social e Cultural
– O capital sociocultural e simbólico de Lisboa detém excelentes forças e potencialidades de sinergia (nomeadamente, pelos valores dos bairros, da cultura e da identidade social e urbana);
– Tem-se assistido ao desenvolvimento de novas formas de estruturação e de expressão do capital social e cultural na cidade;
– Expansão considerável dos espaços de debate e de discussão em torno dos temas urbanos – das conferências e seminários à internet e aos blogues.

Elites
– Encontra-se em formação uma camada jovem e culta que entende a cidade e a vivência urbana como dimensões chave de desenvolvimento sociocultural e económico.

Estratégias
– Recentes desenvolvimentos integrados de instrumentos estratégicos: Carta Estratégica de Lisboa e a revisão do PDM, Plano Verde, Plano Municipal de Habitação (e ainda outros).

Diagnóstico-resumo do governo de Lisboa: capital sociocultural [Fontes: Seixas, 2011; Seminários e documentos de trabalho da Carta Estratégica de Lisboa; Relatório final do projecto «Qualidade de Vida e Governo da Cidade» (ISEG/ICS), 2010]

B. Os sítios na governação: a administração pública de Lisboa

PONTOS FRACOS/AMEAÇAS

Metrópole
– Muito débil integração e vinculação de estratégias e de políticas à escala metropolitana;
– Lisboa-concelho com peso político reduzido face ao panorama institucional e técnico-administrativo regional.

Organização e Eficiência
– Estrutura organizacional da CML extremamente taylorista, sectorializada e verticalizada;
– Débil subsidiariedade municipal. Grande dificuldade na articulação/horizontalidade/transversalidade entre as várias estruturas de serviços e de administração da cidade;
– Estrutura organizacional não orientada para respostas céleres e eficazes ao quotidiano da cidade;
– Estado de circuito-fechado de muitos serviços com a cidade (uma «autarcia autárquica» do *ethos* administrativo municipal);
– Excessiva opacidade/falta de transparência nos processos decorrentes da administração municipal;
– Reduzidos processos de avaliação e de fiscalização (interna e externa).

Responsabilidade
- Os valores de responsabilidade pública e técnica encontram-se pouco claros, resultando por sua vez numa significativa crise motivacional dos funcionários;
- Actuação política e administrativa movida sobretudo por cognições «sectorialmente restritas», bem como por «temporalidades restritas»;
- Reduzida rotação de chefias;
- Hipertrofia da responsabilidade de decisão nas Direcções Municipais e nos Gabinetes dos Vereadores Executivos.

Recursos
- Défice de novos quadros mais qualificados e de novas competências, aspectos particularmente visíveis em áreas-chave de acção, relação e demonstração municipal;
- Recursos com importantes factores de rigidez/impasse: regulamentação complexa; baixa formação dos recursos humanos (em média), acentuadas dificuldades financeiras;
- Orçamentação classicista e não orientada por objectivos;
- Permanente necessidade de (re)definição, ano a ano, projecto a projecto, das funções de cada um dos órgãos e entidades.

Juntas de Freguesia
- Juntas de Freguesia muito desiguais, fraccionadas e extremamente débeis, na sua maioria;
- Baixos níveis de capacidade e de autonomia, recursos muito variáveis e considerável dependência de terceiros;
- Moroso processo de delegação de competências da CML para as JF, ano após ano. Num cômputo geral, há uma conflituosa relação das Juntas de Freguesia com a CML.

PONTOS FORTES/OPORTUNIDADES

Responsabilidade
- Perfil dos eleitos (Vereadores, Deputados AM, Presidentes JF) em alteração, quer face aos mais recentes actos eleitorais, quer face aos próximos (que, por lei, obrigarão a transformações relevantes). Denota-se uma diferente gestão dos tempos políticos;
- Novos instrumentos estratégicos globais: Carta Estratégica de Lisboa, novas estratégias sectoriais, novas estratégias urbanísticas (Revisão do PDM, diversos Planos e Programas).

Organização e Eficiência
- Existe uma boa pró-actividade e eficiência em diversos órgãos da administração municipal, nomeadamente nos que comportam uma proximidade com: linhas estratégicas e/ou programas muito concretos; autonomia e visibilidade de tomadas de decisão; redes de parceria e de cooperação; problemáticas e territórios concretos.
- Diversos espaços internos de qualidade, de flexibilidade e de inovação;
- Encontra-se em desenvolvimento um processo de reforma dos modelos de governação e de organização das estruturas de administração e de ordenamento da cidade. Este processo está neste momento em materialização através da construção interligada de instrumentos como a Carta Estratégica de Lisboa e a revisão do PDM, e de processos de largo espectro e impacto transversal, como a descentralização municipal para novas, mais fortes e eficientes Juntas de Freguesia.

Recursos
- Pelo seu volume, os RH municipais não podem deixar de significar um ponto forte e mesmo uma oportunidade latente;
- É visível a renovação e formação mais transversal de funcionários.

Diagnóstico-resumo do governo de Lisboa: administração [Fontes: Seixas, 2011; Seminários e documentos de trabalho da Carta Estratégica de Lisboa; Relatório final do projecto «Qualidade de Vida e Governo da Cidade» (ISEG/ICS), 2010]

C. As redes na governação: participação e governança urbana em Lisboa

PONTOS FRACOS/AMEAÇAS

Governança
- Em considerável medida, parte substancial da administração municipal mantém-se em circuito fechado com a cidade (um *Zeitgeist* interno);
- Assiste-se a uma mudança crescente para processos de parceria e de governança com outros *stakeholders* da cidade (actores socioeconómicos e culturais, nomeadamente). Porém, até agora tal tem sucedido através de processos ainda muito esparsos e restritos;
- Debilidade de instrumentos e de instituições mais permanentes de governança e de envolvimento/participação da sociedade civil;
- Hipertrofia de poder nas estruturas e gabinetes de vereação municipal;
- Permanece uma elevada falta de confiança e, consequentemente, de entropia da sociedade lisboeta face às estruturas de governo e de administração da cidade.

PONTOS FORTES/OPORTUNIDADES

Capital Social
- Lisboa detém um capital de mobilização e de intervenção sociopolítica relativamente latente – embora de (aparente) difícil materialização social e política, em projectos comuns;
- Lisboa detém um muito importante capital simbólico à escala dos seus bairros;
- Expansão muito interessante dos espaços de debate e de discussão em torno dos temas urbanos – das conferências e seminários à internet e aos blogues.

Governança
- Boa relação das Juntas de Freguesia com a comunidade, embora a escassez de recursos muito restrinja esta potencialidade, havendo ainda um vasto caminho a percorrer;
- Têm-se sucedido processos estratégicos de pendor mais participativo, como os casos do Orçamento Participativo, do Programa Local de Habitação, das Estratégias para a Cultura;
- Proposta de novos instrumentos de governança, na Carta Estratégica de Lisboa.

Diagnóstico-resumo do governo de Lisboa: governança e participação [Fontes: Seixas, 2011; Seminários e documentos de trabalho da Carta Estratégica de Lisboa; Relatório final do projecto «Qualidade de Vida e Governo da Cidade» (ISEG/ICS), 2010].

Em Lisboa, nas duas décadas mais recentes, não se enfrentaram de forma integrada e convincente processos integrados e consistentes de reforma, em áreas vitais 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 reformas mais dinâmicas e inovadoras. Esta incapacidade da capital portuguesa em encarar reformas de âmbitos mais estruturais teve duas ordens de consequências:

– Por um lado, resultou, ao longo de demasiado tempo, numa tendência para a tentativa de resolução das dificuldades de operacionalidade político-admi-

nistrativa 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, resultou ainda 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 – conduziram em Lisboa a uma pré-falência do modelo vigente, 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 materializou em projectos política e culturalmente sustentados, que suportassem uma mudança de paradigma nos espaços, fluxos e culturas de governação da cidade. As principais razões para esta falta basearam-se na conjugação de diversos factores. Não obstante esta diversidade, coloco 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 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 pareciam assim aumentar na medida em que aumentavam os processos de influência externa e glocal e em que não se desenvolviam dinâmicas consistentes de acção política e cívica sobre a cidade de Lisboa. Ora, tal efeito de descompasso, se por um lado acentuou as urgências e as pressões para a mudança, por outro lado dificultou as eventuais capacidades próprias de transformação do sistema de governação da capital portuguesa. O que, decididamente, obrigava 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.

Não obstante este lastro de dificuldades, é importante realçar que existem 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.

7.2.2. *A justificação para a mudança: os novos paradigmas da urbanidade*

Passaram já mais de vinte anos desde a queda do muro de Berlim, e mais de dez anos do atentado às 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, encontramo-nos no dealbar de um importante novo paradigma de desenvolvimento da humanidade e do esvaecimento 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 sociopolítico 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, *Revolução Urbana* – não só pelo facto de 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 urbana[3].

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 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 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 sociodemográficas, culturais e económicas, é, em si mesmo, a primeira (e plenamente suficiente) base para a necessidade de mudança.

Segunda Base: *A consolidação de um novo paradigma de desenvolvimento urbano (de escala global).* Também já escrevemos 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, 2003 e 2009), realidade que parece mostrar extraordinárias oportunidades mas que também parece trazer riscos de fragmentação social e percepcional (Touraine, 2005; Bauman, 2000).

3. 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

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 práticas 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 poucas décadas atrás. É cada vez mais nas cidades que 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 Lefebvre (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. Ele 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 *synoikis-*

mus a sinergética 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: *As 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 seminário em torno das temáticas da Governação (Teatro São Luiz, 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 (recorde-se o esquema apresentado no terceiro capítulo deste livro).

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 décadas[4], 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.

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, 2004), 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).

7.2.3. 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

4. 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).

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 há 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*. 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 testados. 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, *idem*) 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*, 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 estratega, 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 autocrítico 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 geometropolitano 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 acção.

Vectores para uma gestão urbana contemporânea
[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 multissensorial;
- 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 quatro grandes orientações sistematizadas na proposta global da Carta Estratégica: Estratégia e cumulatividade das políticas públicas (princípio 1); Clarificação da acção sociopolítica 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 três 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 cons-

Princípios de governação e linhas de acção

[Fonte: Proposta da Carta Estratégica de Lisboa, 6.ª Questão (2009)]

Tipos de princípios	Princípios	Definição e linhas de acção propostas
Princípios transversais	**1. Estratégia e cumulatividade das políticas públicas**	A necessidade de estabelecer uma plataforma integrada e de construção de compromissos para o planeamento e a administração do futuro da cidade. Estratégias e objectivos elaborados e debatidos colectivamente, onde as opções e os objectivos possam transpor barreiras sectoriais, ideológicas e partidárias. Estratégias baseadas numa cultura de cumulatividade e de consistência das principais políticas públicas na cidade, tornando-se contributos centrais para o ganho de *confiança* das comunidades e da comunidade de Lisboa. Linhas de acção propostas: a) Debate e aprovação de uma Carta Estratégica para Lisboa, proporcionando assim uma base de forte racionalidade estratégica para a administração local, para as políticas urbanas e para a cidadania; b) Forte liderança municipal na consolidação e no acompanhamento da estratégia; c) Debate e comprometimento de estratégias e de pactos sectoriais e territoriais; d) Utilização de reconhecidos e amplificadores processos, tais como a Agenda 21 Local.
	2. Orientação sociopolítica para novas escalas e dimensões de necessidade e oportunidade urbana	A necessidade de ampliar enfoques em torno de dimensões e escalas mais diversas e variadas de interpretação, de governação e de administração na cidade. As novas exigências urbanas exigem a reestruturação dos domínios e culturas políticas e administrativas. A complexidade urbana exige, muito particularmente, a clarificação de capacidades, de competências e de legados. É assim proposta uma concomitante atitude de reconfiguração de estruturas, competências e recursos para cada dimensão de administração. Linhas de acção propostas: a) A expansão e o reenfoque em diversas áreas e domínios políticos, administrativos e regulamentares; b) A definição das estratégias e políticas urbanas para Lisboa, por intermédio das suas três principais escalas: Capitalidade global, Centralidade regional e Proximidade local; c) Lisboa como relevante voz política em diversos âmbitos globais: cidadania e direitos humanos; ambiente, energia e sustentabilidade; Europa, Ibéria e Mediterrâneo, etc.).
	3. Máxima proximidade na gestão e na administração local	A necessidade de reorientar a gestão pública e os processos de *front-office* para as escalas mais locais (assumindo a noção de Habitat, também para a administração), através de processos consistentes de desconcentração, de descentralização e de subsidiariedade, incorporando, nestes processos, competências técnicas e administrativas, bem como recursos, autonomias e responsabilidades políticas. Linhas de acção propostas: a) Desenvolvimento de um duplo processo de desconcentração municipal (para unidades municipais locais) e de descentra-

Tipos de princípios	Princípios	Definição e linhas de acção propostas
		lização política (pelo reforço das competências e dos recursos das Juntas de Freguesia, e assim incluindo a sua própria reestruturação); b) Criação de pelouros territoriais no executivo municipal; c) Debate e comprometimento de estratégias por territórios da cidade.
	4. A melhor informação e conhecimento da cidade	A necessidade de proporcionar os mais vastos e diversos elementos de informação e de conhecimento sobre a cidade – quer especificamente sobre Lisboa, quer em termos mais globais, sobre questões urbanas. Assumindo-se o conhecimento como um dos elementos mais determinantes para o envolvimento cívico, a confiança cívica e o reforço das comunidades. Linhas de acção propostas: a) Desenvolvimento de uma política de recolha, sistematização e divulgação de conhecimento urbano; b) Criação de uma instituição municipal de estudos e de estatística; c) Desenvolvimento de uma política educativa e de formação urbana/municipal.
Princípios de governação	**5. Uma administração qualificada e eficiente**	A necessidade de garantir a transição de uma administração fortemente burocrática e reactiva para uma administração mais eficiente, flexível e motivada, muito mais próxima da evolução e dos ritmos da cidade e suas necessidades. Uma administração pública umbilicalmente mais responsável (*accountability*) quer à cidade quer às estratégias, objectivos e programas estabelecidos. Linhas de acção propostas: a) Elevada conexão e racionalidade administrativa para com as estratégias globais, sectoriais e territoriais comprometidas; b) Reorganização completa das estruturas organizacionais e funcionais do município; c) Uma atitude gerencial em todos os órgãos públicos municipais, gerindo por objectivos (abordagem *aim and manage*) e avaliando por resultados; d) Desenvolvimento de uma estratégia de qualificação e de actualização das competências dos Recursos Humanos municipais; e) Processos de recrutamento com base no mérito, muito especialmente para os cargos de direcção; f) Implementação de processos mais permanentes de responsabilização e de avaliação; g) Completa reestruturação das bases financeiras e orçamentais do município. Particularmente, para a transição para uma gestão por objectivos e para uma conexão mais estreita entre estes e o desenvolvimento social e económico da cidade.
	6. Uma dinâmica de boa governança e de ampla conectividade	O desenvolvimento de redes de subsidiariedade e de projectos colectivos entre os diversos actores da cidade implica a necessidade de estruturar interdependências e compromissos, por forma a manter redes de diálogo e de interacção e assim consolidar redes de confiança nas políticas e programas urbanos. Assumin-

Tipos de princípios	Princípios	Definição e linhas de acção propostas
		do-se a viabilidade sociopolítica como tão ou mais necessária que a viabilidade técnica e orçamental. Linhas de acção propostas: a) Estratégias urbanas, pactos sectoriais e políticas de bairro abertamente debatidos e comprometidos; b) Criação de conselhos urbanos. Conselho global de cidade global, conselhos sectoriais e conselhos de bairro (ou de distrito); c) Incorporação de processos participativos racionalizados e de comprovados méritos – tais como o orçamento participativo e a Agenda 21 Local; d) Incorporação de processos de cidadania digital e de governo electrónico; e) Criação de um pelouro político para a Participação, a Governança e o Associativismo.
	7. Um panorama de plena participação e envolvimento cívico	A necessidade de encurtar as distâncias (no espaço e no tempo) nas relações entre os cidadãos e as estruturas de governo e de administração da cidade. Linhas de acção propostas: a) Assumir a cultura de um urbanismo participativo – nomeadamente através de processos participativos e da Agenda 21 Local; b) Abertura de, pelo menos, um Centro Cívico (incluindo balcões de atendimento municipais permanentes) em cada bairro ou distrito da cidade; c) Incorporação de processos de cidadania digital e de governo electrónico; d) Criação de um pelouro político para a Participação, a Governança e o Associativismo.

truir 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, estruture 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 – dada 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 promover-se a construção de estratégias para as diversas dimensões sectoriais e subterritoriais de Lisboa. Para as dimensões sectoriais, deve pugnar-se 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 pugnar-se 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 redireccionadas 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 relembrando 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 socioeconomia e do espaço-tempo de Lisboa

O princípio do Enfoque em novas leituras da SocioEconomia e do Espaço-Tempo Urbano de Lisboa entende que a cidade contemporânea necessita de ampliar e, em simultâneo, de 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 – 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), tal complexidade apela, por outro lado, 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 onde, afinal, se jogam os 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 refortalecimento da política local, implicam uma inevitável expan-

são e ainda um redireccionamento 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 enquadramentos 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 consequente 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 normativos[5]. 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 consór-

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

cios 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, por outro lado, de 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

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 consis-

tentes 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 de a proximidade urbana ser uma mais-valia social e política crescentemente reconhecida, 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 encontram-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-estanque: 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 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, tais 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*[6], 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 sociopolítico), 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.

c) Os referenciais das competências e dos recursos políticos, técnicos, humanos e orçamentais a desconcentrar e descentralizar devem ser, evidentemente,

6. Existem diversas formas de 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 quatro *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 *Communa* (é o caso de Roma).

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 mostram importantes, 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 munícipe 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 gestão administrativa municipal.

Os processos de desconcentração e de descentralização devem ambicionar a não permitir qualquer duplicação de funções nos âmbitos interescalas ou intraescalas, nem a aumentar o número de funcionários municipais já existente, antes realocando, recapacitando e remotivando 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* 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;
- Remotivar e racionalizar a administração pública municipal;
- Permitir uma estratégia, gestão e planeamento mais eficaz, aos mais diferentes níveis.

4. O princípio da eficiência e da qualidade na gestão administrativa municipal

Embora um pleno desenvolvimento dos três princípios anteriormente colocados (da estratégia, do reenfoque governativo e administrativo em novas escalas socioeconómicas e espaciotemporais 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 (como sugeriu Nuno Vitorino, um dos intervenientes dos debates de 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.

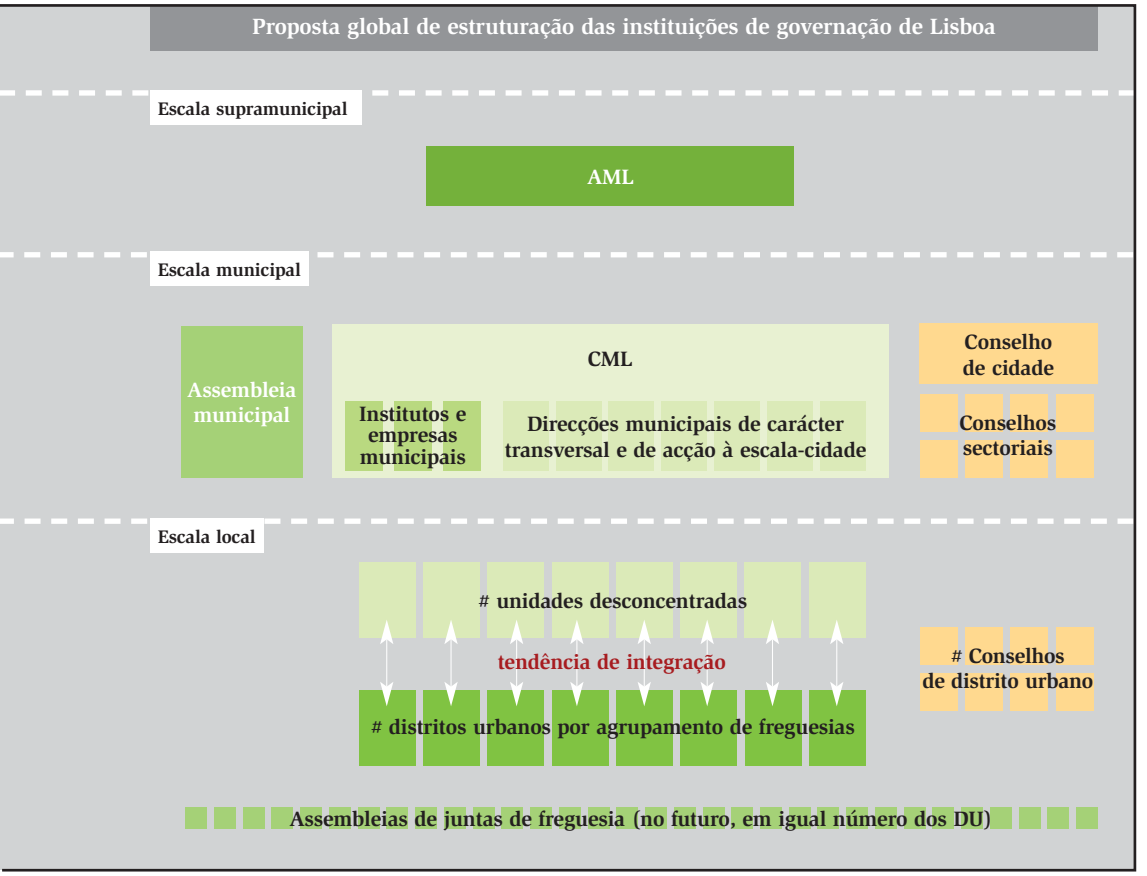
Competências por grandes escalas de governação de Lisboa

Categorias de competências/ /funções municipais	Junta metropolitana	Câmara municipal	Juntas de freguesia	Sociedade civil
Competências políticas e de representação institucional	– Estratégias de capitalidade e de centralidade – Competências políticas e de representação	– Cooperação com Estado e JML – Estratégias de capitalidade e de centralidade – Competências políticas e de representação		– Conselhos e órgãos metropolitanos consultivos
Competências transversais/ /de suporte (*Back-Office*)		– Estratégias de cidade – Pelouros sectoriais – Competências transversais – Competências operacionais de gestão integrada		
Competências operacionais de gestão integrada/em rede	– Estratégias da metrópole – Competências transversais (ambiente, transp, grandes investimentos)		– Estratégias de cidade – Assembleia municipal	– Estratégias municipais – Conselho de cidade – Conselhos sectoriais – Parcerias e externalizações
Competências operacionais de gestão local e *Front-Office*		– 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

Estrutura de competências por escalas principais de governo de Lisboa [Fonte: Relatório «Qualidade de Vida e Governo da Cidade» (ISEG/ICS, 2010)]

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 redireccionadas nesse sentido.
b) Deve assumir-se 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 autocapacidade de inovação e de transformação endógena. Deve assim desenvolver-se 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.



e) À luz das estratégias consensualizadas, deve igualmente ser repensada a estrutura administrativa paramunicipal (as empresas e os institutos municipais), o que pode originar não só a extinção e/ou fusão de órgãos paramunicipais, 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, quer 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.

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;

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

– 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 polí-

tica 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 Le Galès 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).
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 três níveis:
   A. 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 estratégia, bem como debater

Direcções de governança territorial

[de acordo com a Resolução do Conselho da Europa, CEMAT (2006)]

Direcções de governança territorial	Elementos mensuráveis na análise da governança
– Contrução de estratégias partilhadas e contratualizadas	– Existência de direcções de governança contratualizadas
– Graus de descentralização	– Enquadramento legislativo especificamente direccionado
– Cooperação vertical e subsidiariedade público-público	– Soluções organizacionais e processuais predominantes em cada princípio de desenvolvimento urbano
– Cooperação horizontal (de âmbito territorial) público-público	– Estratégias globais (para as políticas públicas) protocoladas e contratualizadas com diferentes parceiros (sim/não)
– Cooperação transnacional e transfronteiriça	– Número de entidades envolvidas nas políticas públicas de cada princípio (n.º)
– Cooperação horizontal público-privado	– Número de Concelhos de consulta/observadores/estatutários existentes no território, para cada princípio (n.º)
– Envolvimento cívico participativo	– Percentagem de despesa pública de responsabilidade regional e local (% da despesa/investimento total nacional na política pública de cada princípio)
– Envolvimento cívico deliberativo	– Percentagem de despesa pública orientada para as direcções de governança (% da despesa na política pública de cada princípio)
– Processos de avaliação	– Obrigatoriedade de processos de avaliação de políticas
– Disseminação de informação	

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.

B. 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.

C. *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, reunem 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 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 sociocultural. 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 (2004), uma *nova cultura política* está em formação nas nossas sociedades – uma cultura política bem mais atenta ao seu entorno, ao seu habitat, aos seus direitos e deveres. O desenvolvimento mais pleno do capital sociocultural 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 estratégicas 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 de 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, reunem 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 recolha 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, semiautónomo 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.

Capítulo 8

A regeneração da Polis

«*Ainda não foram jogadas todas as cartas. O sentido da história não pressupõe nenhum determinismo histórico, nenhum destino*».

Henry Lefebvre, *Qu'est-que penser?*

8.1. Perspectivas para a reafirmação política da cidade

Estamos no fim de uma era, dizem muitos. Cenário hoje evidente, para o qual quase nada nos preparámos. Daí a crise, ou as crises e perplexidades de vária ordem. Uma paisagem de escatologia social em grande medida sustentada por um passado de algumas décadas de considerável conforto e de um quase constante padrão de evolução das condições socioculturais e económicas (embora escamoteando sérios débitos socioambientais, como agora bem se vê). Mas não é menos verdade, por outro lado, que estamos no início de uma outra era (Touraine, 2010). Realce-se as duas citações de pensadores portugueses colocadas em preâmbulo a anteriores capítulos deste livro: escreveu José Bragança de Miranda que «sendo a política um agir livre, tudo pode recomeçar, mas não de qualquer maneira nem em qualquer lugar»; e João Teixeira Lopes evoca como «quase poderíamos dizer que cada agente social transporta consigo uma cidade oculta. Mas seria uma cedência fácil a uma certa poética pós-moderna esquecermos que essa representação se constrói dentro de um espaço de possíveis objectivamente determinado».

Hoje fala-se cada vez mais de regeneração urbana. Mas fala-se ainda sobretudo de reabilitação urbana, ou de requalificação urbana, ecos ainda demasiado fortes do segundo modernismo, de uma desejada retoma socioeconómica com base nas economias de urbanização como suporte de crescimento. É natural. A larga maioria dos agentes da sociedade move-se por estratégias de segurança, atitude conservadora reforçada em tempo de crise. Os tempos de mudança tratarão de sofisticar estas perspectivas, fazendo com que os processos de reabilitação estejam na verdade baseados em processos de regeneração (que, obviamente, não é a mesma coisa). E que estejam, estes, sustentados por sua vez em processos de largo espectro de regeneração da política urbana.

Nestes períodos de turbulência, os riscos de desorientação, de populismos, das mais diversas ordens de deriva política, mostram ser reais. Mas é também nestes períodos que surgem propostas verdadeiramente emancipadoras – e muito particularmente, ou muito glocalmente, nas cidades. Será esta a componente política da revolução urbana. Uma regeneração da política que, com base em fortes princípios e em dinâmicas geodemocráticas de largo espectro, suporte uma regeneração urbana. E vice-versa: uma regeneração urbana que, também suportada em fortes princípios e em dinâmicas geodemocráticas, suporte uma regeneração política.

Fazendo assim convergir, de novo, a Cidade e a Polis.

Atrás escreveu-se como essa vital convergência, entre Polis e Cidade, deve ser empreendida através de três campos: o lugar da cidade; o entendimento da cidade; a renovação da política da cidade. Empreender estes caminhos em época turbu-

lenta, de crise, de desorientação, dá a este processo um carácter decididamente político. A descoberta de caminhos ainda muito exploratórios e com difícil percepção e apropriação social e cultural, a necessidade de estabelecimento de nexos, de pontes entre sistemas que se tornaram quase metafísicos, a necessidade de estruturar visões e interpretações de âmbito mais holístico, mais integrado, mais sistémico, são atitudes políticas. O que exige uma objectivação política da própria cidade, ela mesmo elemento concreto de emancipação. O conceito aqui proposto como objecto central de enfoque – a *governação* – procura nesse sentido perspectivar-se como um conceito-síntese (Guerra, 2002 e 2006) para o futuro da Polis.

A história da recente evolução de uma metacidade como Lisboa, quer face às transformações na sua condição urbana, quer face às mudanças decorridas na sua condição sociopolítica, se bem que ainda fresca, permite-nos algumas reflexões.

Alinhemos as principais questões imanentes ao longo de todo o livro:

1. É consensual que as cidades mudaram, e mudaram muito, nas décadas mais recentes. Será também consensual procurar entender em que sentido se têm sucedido, e se sucederão, as mudanças em curso na cidade e na «condição urbana» dos indivíduos, da sociedade, do planeta. Afiguram-se estas mudanças de tal forma profundas que se exige um paralelo repensar das respectivas estruturas políticas e dos sistemas de governação urbana, bem como das formas de intervenção, de participação e de co-responsabilização da sociedade e da cidadania, perante a cidade e sua evolução?
2. No jogo entre causas e efeitos, na interligação entre o sistema urbano e o sistema de governação urbana, na inevitabilidade da sua conjugalidade, mesmo quando tumultuosa, existe uma efectiva reciprocidade no estado-da-arte? Ou seja, a fractalização da cidade contemporânea (espacial, cognitiva e política) tem reflexo, e é reflexo, da fractalização dos seus sistemas de governação?
3. Em inúmeras cidades espalhadas pelo globo, como consequência do reconhecimento dos desafios colocados pelas transformações e pressões em curso, têm-se construído múltiplos processos de reacção e de evolução nas estruturas e instrumentos de gestão e de governação. Alguns destes processos são de tal modo fascinantes que podem estar mesmo a indiciar novas formas de entendimento dos próprios conceitos de cidade, de desenvolvimento, de política. Existe já uma clareza suficientemente razoável para se perceber em que sentido, e sob que novos conceitos e perspectivas, se dirigem estas reacções? Existe pensamento sistémico e estratégico, nas estruturas socioculturais e institucionais que, às mais diversas escalas, presentemente constroem política e cidadania, em torno da cidade e da sua política? Pensamento materializado e materializável em projectos sustentados, que

esteja a permitir uma evolução sustentada dos sistemas de governação das nossas cidades?

4. Pode o aumento da fractalidade da condição urbana, dos trajectos de vida, das paisagens urbanas, proporcionar paradoxalmente novas oportunidades de emancipação cívica e política, de um aprofundamento da democracia na cidade? Enfim, como conjugar as partes para melhor compreender e agir sobre o todo? Como reduzir os desfasamentos entre os sistemas? Como superar ortodoxias, corporativismos, burocracias, racionalismos cegos? Como melhor compreender, partilhar e comprometer? Como construir princípios, conceitos e visões, como abranger processos e impactos colectivos? Como aprofundar a democracia, aproximando a Polis da Cidade – aproximando a política das pessoas, das emoções, dos lugares e dos tempos da cidade?

Ao longo deste livro desenvolveram-se possíveis caminhos de resposta a estas questões. Por duas formas.

Em primeiro lugar, na observação da cidade de hoje, defendendo princípios de base inerentes a uma mais justa e mais sustentável vida em conjunto, interligando lógicas de dedução com perspectivas de indução, e como tal assumindo os riscos decorrentes de uma postura mais crítica – tendo igualmente consciência da sua relativa marginalidade, muito particularmente face aos contextos socioculturais portugueses (Leone, 2005). Perante uma era que comporta profundas mudanças de paradigmas, as razões para correrm os este risco são significativas. Justamente, as transformações paradigmáticas por que a cidade actual está a passar, e os riscos de acentuados desfasamentos face às transformações registadas nos seus sistemas materiais e cognitivos de governação. O que pode proporcionar por sua vez outros riscos, os de apropriação de importantes componentes da acção política por determinismos e por imagéticas suportadas em partes da realidade e que, muitas vezes em nome de objectivos de carácter nobre como a eficácia ou ainda a própria governança, podem traduzir discricionariedades significativas e uma fragilização do próprio elemento onde tudo se baseia – a cidade.

Em segundo lugar, tomando como principais alicerces de análise e de interpretação as três ópticas colocadas desde o início das reflexões: i) observando a cidade como elemento *weberiano* em permanente construção socioeconómica, cultural e política, cujos sistemas (incluindo o de governação) se estruturam em vital medida pelas pautas culturais, de condução estratégia e de acção dos seus principais actores; ii) tendo sempre bem presente o sentido do território, dimensão-chave (não obstante os discursos de desmaterialização desta) no mundo glocal, e nos próprios tabuleiros evolutivos da cidade e da sua política; iii) procurando desenvolver uma estrutura conceptual sistémica de interpretação sobre

a cidade e a sua política, que interligasse (numa tentativa de junção da teoria com a acção) os sistemas da cidade e os respectivos tabuleiros onde se movem os seus actores – o sistema-cidade e o sistema de governação da cidade, precisamente. Uma base duplamente sistémica e, em simultâneo, dinâmica. Ou melhor, rítmica. Um metabolismo, em perpétuo movimento.

* *

Avancemos assim propostas de resposta para estas questões. Tal como foi feito no processo da Carta Estratégica de Lisboa.

1. O sistema-cidade, nos mais diversos territórios urbanos do planeta, encontra-se em acelerada mudança de paradigma histórico. Porém, não obstante as suas forças e potencialidades – que em importante medida lhe são potenciadas pela própria mudança de paradigma – este encontra-se presentemente perante uma série de desajustamentos que não lhe têm permitindo proporcionar uma ampla qualificação e afirmação dos seus elementos urbanos mais essenciais. Há que reavaliar, inclusivamente, as próprias noções de «desenvolvimento» ou de «progresso» como objecto central de realização colectiva.

As brechas e iniquidades do positivismo liberal, ele próprio em perplexidade perante as voragens criadas no seu próprio seio, bem como dos determinismos tecnológicos e económicos vigentes, parecem ter conduzido a sociedade não só a um pós-modernismo de tendências profundamente fractais – com sérias consequências ao nível do metabolismo de sistemas cuja complexidade exige que sejam compreendidos e governados de forma integrada, tais como os sistemas urbanos e os sistemas ambientais – como também a sérias dificuldades no estabelecimento de sentidos políticos reconhecíveis na vida social, e portanto na construção de novos paradigmas de responsabilidade e acção, quer pública quer privada. Os actuais sistemas políticos urbanos, e suas diversas formas de regimes autárquicos ou semiautárquicos, são fortemente influenciados por este estado-da-arte global, e tanto mais quanto menor é a sua capacidade de acção autónoma e alternativa. Assim, e num cômputo geral, há uma por demais evidente necessidade de se repensarem as estruturas e os sistemas de governação urbana e local.

2. Alguns pensadores de perspectiva mais radical, que vêem a actual evolução fractal como objectivo concreto de acção e de planeamento sistémico por determinados sectores ideológicos, questionam-se, como Teixeira Lopes (2002): «A fragmentação não é, ela mesma, uma condição *sine qua non* de sobrevivência do capitalismo tardio? (…) o carácter efémero das mercadorias, fenómeno intimamente ligado à velocidade de rotação da produção e à obsolescência instantânea, pro-

longa-se (…) nos processos de construção de identidades, volúveis e débeis» (p. 45). Nestas ópticas, a fragmentação das identidades e dos usos na cidade, e no fundo da própria cognição e condição urbanas, suportadas por uma relativa banalização imagética e paisagística, estabelece-se em paralelo com a própria fractalidade instalada nos sistemas de governação da cidade (Agamben, 2009).

Os desfasamentos entre os pulsares existentes nos diferentes sistemas – ou os *gaps* da governação urbana (Seixas, 2002) – sucedem-se na maioria das cidades por duas grandes ordens de razões: primeiro, pela reduzida disponibilidade, por parte dos principais actores político-institucionais da cidade, para a dedicação e suporte aos necessários projectos de mudança, ocupados que estão no emaranhado das complexidades processuais (entre um fordismo político-administrativo e um pós-fordismo da cidade real) e na gestão das suas redes de reciprocidade e de interdependência; e segundo por uma considerável distância, por parte da sociedade urbana, e muito particularmente por parte das suas elites, à efectiva resolução das problemáticas urbanas por antecipação, não percepcionando a cidade e o seu sistema de governação como claro objecto de prioridade politica e profissional, não se desenvolvendo assim um sentido político de comunidade local. Estes efeitos conduzem muitas cidades a uma paisagem de crise nos próprios valores de condução e de responsabilidade social e política sobre os seus próprios desígnios. Conduzindo à ocupação de uma importante parte do espaço de acção política por actores e perspectivas cujos objectivos, vistos como um todo, se apresentam naturalmente fragmentados. Esta fractalidade, dificilmente traduzível num global projectado (e ainda menos se este global se desejar perspectivado e construído por processos socioculturalmente mais participados e colectivos), pode provocar uma contínua fragilização do sistema-cidade, muito carente de pensamento e de planeamento integrado e estratégico. Assim se reforçando uma dupla deficiência: assumindo o carácter de elevada retro-alimentação e reciprocidade entre ambos os sistemas, as tendências de fragmentação da cidade (espacial, cognitiva e ainda cívica) têm assim reflexo na, e são reflexo da, fragmentação do seu sistema de governação e da actuação estratégica e política dos seus actores. Tal efeito de «dança descompassada», se por um lado acentua as urgências e as pressões para a mudança nestas cidades, por outro lado dificulta capacidades endógenas de transformação nos seus sistemas de governação. Obrigando assim, para um processo de transformação e de inovação pluralmente compreendido e estrategicamente desenvolvido, a uma reforçada capacitação da sua sociedade urbana, através de um forte reconhecimento da sua própria condição urbana e de uma decidida sustentação de base política.

3. É por demais evidente o desenvolvimento, nas mais variadas partes do planeta urbano, de propostas alternativas de viver a cidade e, nela, de a governar. Há

interessantíssimos processos em curso, dos quais apenas recordamos aqui alguns dos potencialmente mais estruturantes. A afirmação de estruturas de governo para as escalas das regiões metropolitanas, reconhecendo-se de forma inequívoca que o futuro da metrópole depende, acima de tudo, de uma sua eficaz governabilidade. A construção de culturas de estratégia e de planeamento estratégico permanentemente activo, racionalizando e vinculando a acção colectiva, por sua vez em conjugação com estruturas complementares de governança de índole transparente e permanente, incluindo os principais actores da cidade (sociais, económicos, culturais). A crescente atenção às expressões da cidadania, fomentando uma cultura colectiva de abertura e de participação. As reformas institucionais e culturais nas estruturas administrativas das cidades, aproximando-as em simultâneo dos valores de responsabilidade de acção e dos espaços de vivência e de cidadania. A maior atenção ao desenvolvimento económico urbano, entendido de forma ampla e não meramente parcelar ou subsectorial, como emancipador de oportunidades, da inclusão social e da própria criatividade. Um novo tipo de planeamento e de urbanismo, que realce acima de tudo o quotidiano e os espaços de encontro e de criação, valorizando a diversidade, a multifuncionalidade e a sustentabilidade. E, tão ou mais importante que todas as propostas concretas de governação em desenvolvimento, assistimos presentemente ao desenvolvimento do que será o maior suporte para uma real regeneração da cidade e da polis: a formação de uma cultura crescentemente instruída e cosmopolita – e, como tal, social e ambientalmente mais responsável – nas gerações mais novas. Uma cultura que se manifesta de forma cada vez mais visível; quer de forma pacificamente transformadora, por diferentes concepções, práticas e trajectórias de vida; quer de forma crescentemente ruidosa, em protestos de «indignados» (que não de «antiglobalização», como alguns ignorante e/ou propositadamente os denominam) face aos reais défices (e não apenas os pecuniariamente contábeis) do presente estado-da-arte.

Trata-se, enfim, da afirmação política da cidade, como ente colectivo e íntegro, que sustenta valores, que tem uma estratégia, que trabalha para a sua qualificação e sustentabilidade, no seu âmbito e no do próprio planeta. Para além das mais variadas cidades do planeta que se encontram a desenvolver as suas diferentes propostas, existem hoje importantes organizações, de crescente escala e influência, que as procuram sistematizar, mapear, apoiar e consolidar – das Nações Unidas e os seus programas HABITAT à União Europeia e as suas directivas e órgãos de política regional e urbana, passando pelos mais diversos institutos de cariz urbano de países em franca ascensão como o Brasil, a Índia, o Canadá. Ou seja, é hoje incontestável que estes mais diversos processos, sobretudo quando vistos no seu conjunto, estão já não somente a indiciar, mas deliberadamente a construir, sustentadas formas de entendimento e de acção em torno da cidade. Exigindo o repensar dos próprios conceitos de base: de cidade, de desenvolvimento, de política.

CAIXA 28

O direito à cidade

João Seixas

O direito à Cidade terá sido expresso em primeiro lugar, de forma estruturada, pelo pensador francês Henri Lefebvre, que desde a sua obra de 1947, *A Sociologia do Quotidiano*, defendia uma Globalidade do Local, ou do Quotidiano, expressando que «a revolução começa, antes de tudo, com a crítica à vida do dia-a-dia de cada cidadão», ou seja, que «não pode haver revolução sem uma revolução urbana». O Direito à Cidade será 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 mais completa utilização de cada momento e de cada lugar da cidade. *Ou melhor, do urbano*.

O Direito à Cidade é, claro, tão polimórfico como a própria cidade. Por exemplo, o Direito à Habitação, sendo incontestável, se defendido isoladamente pode contribuir para o desenvolvimento de urbanizações de baixa qualidade e em zonas marginais da cidade, gerando *guetos* e afastamentos socioespaciais. Este não pode, por conseguinte, e como tantos outros, como o direito à mobilidade, estar dissociado do Direito à Cidade.

O Direito à cidade inclui, assim, o direito ao lugar, o direito à habitação e ao lugar, o direito à justiça, o direito ao espaço público, o direito à educação, o direito à mobilidade e à acessibilidade, o direito ao emprego urbano; inclui ainda o direito à identidade colectiva, 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, «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».

O Direito à cidade tem-se tornado uma crescente referência nos instrumentos e normativas de governação urbana. Um dos mais relevantes, onde este direito de cariz poliédrico é pilar central, o Estatuto da Cidade, no Brasil (2001).

Referências:

BORJA, Jordi (2003), *La Ciudad Conquistada*, Madrid: Alianza Editorial.
HARVEY, David (2008), «The right to the city», in *New Life Review*, 53, p. 23-40.
LEFEBVRE, Henri (1968), *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos.

4. Já atrás foram realçadas as significativas lacunas de conhecimento – e de eficaz transmissão desse conhecimento, por entre as comunidades pensantes, decisoras, técnicas e sociais – em torno da cidade contemporânea. Relembraria, a propósito, as duas primeiras leis negativas de Henri Lefebvre (1970): quebrar as barreiras que dividem e separam o conhecimento e a acção sobre a cidade, terminar com as lógicas de separação e de segregação de pessoas, de funções e de códigos. Sabemos bem como um maior conhecimento das coisas comporta sobre elas uma

maior responsabilidade, e uma exigência de correspondente capacitação cívica e política. Mas como fazê-lo em relação à cidade, dada a sua intrínseca condição poliédrica, condição hoje assoberbada pela ampliação e em simultâneo fractalização das suas escalas, da própria cognição dos nossos percursos quotidianos, tornados plurais e verdadeiramente heteronímicos? E ainda, dadas as autênticas barreiras científico-epistemológicas, segmentações corporativas consolidadas por décadas de tipologização fordista da educação e do próprio pensamento?

A dificuldade em estruturar entendimentos e actuações de ordem transversal, ultrapassando estruturas mentais e sociopolíticas limitativas, faz com que em primeiro lugar se desconheça em não pouca medida a relevância da cidade, elemento vário por definição, para o próprio desenvolvimento humano e do planeta. E, em segundo lugar, faz com que não se consiga actuar de forma mais ampla e mais completa, em torno desta. Como vimos nas tentativas de resposta anteriores, os desfasamentos e ineficiências decorrentes de perspectivas e de acções segmentadas por natureza são por demais evidentes nas cidades de hoje. Não obstante as múltiplas propostas, e o paulatino aumento de pensamento novo, diferente, estruturado e integrado sobre a cidade (como sugerimos no ponto anterior), a larga maioria das visões, regras e atitudes é ainda tributária das escolásticas clássicas. Como escreveu João Ferrão, «surpreende que, no início do século XXI, o debate político sobre a cidade (…) seja ainda tão tributário de concepções e retóricas modernas» (2003, p. 224). Num seu texto seguinte, diz ainda: «Face à crescente complexidade urbana e à acentuada fragmentação dos saberes e dos discursos relativos às cidades, torna-se imperioso criar referenciais conceptuais e metodológicos partilháveis (…) A ideia de cidade como agitação social, sustentada simbolicamente na metáfora da bicicleta e apoiada analiticamente na defesa da adopção de uma visão cultural da cidade, constitui um convite aos colegas das várias ciências sociais para que contribuam criativamente para aumentar a nossa literacia urbana, tanto do ponto de vista analítico como propositivo, redignificando as cidades como objecto de estudo e praticando a comunicação disciplinar como valor científico» (2004, p. 116). Recordando que há, claramente, um vital trabalho a desenvolver nos campos da ciência, no desenvolvimento de novas estruturas de pensamento sobre a cidade.

Voltemos a Henri Lefebvre: a sua terceira lei negativa postulava a ultrapassagem dos elementos que provocam a opacidade nos relacionamentos. Mas, muito particularmente, as suas três leis positivas vão bem no sentido de uma aproximação multifocal e de âmbito efectivamente colectivo – ou seja, obviamente político – entre os actores sociais da cidade: substituir, no entendimento e na acção sobre a cidade, a primazia da perspectiva de bem pela primazia da perspectiva de contrato; assegurar a reapropriação da cidade pelas pessoas; promover a produção e a gestão urbana por novas fórmulas sociais e novas unidades espaciotemporais.

Peter Hall colocou a questão da regeneração da política na cidade de forma muito clara: será necessário proceder a escolhas, escolhas em que as sociedades, e o conhecimento e intervenção destas sobre as suas cidades, terão um papel determinante (1998). Joan Subirats (2001), numa aqui já citada obra em torno de elementos de nova política, escreve no mesmo sentido: «Cremos que será muito provável que, no futuro, as diferenças entre as cidades se fundamentem cada vez mais na existência ou não de um projecto de futuro, e nas cumplicidades que esse projecto permita gerar no conjunto da cidadania» (p. 6). Assumindo uma postura de esperança na renovada emancipação da política na cidade, o autor sustenta a hipótese de que «cada vez mais restará menos espaço autónomo para projectos que não expressem uma determinada visão política. E isso quer dizer debater sobre valores, definir modelos de consumo, sobre os graus de inclusão social a que se procura chegar ou os graus de exclusão que se está disposto a assumir, ou chegar a compromissos sobre como decidir os grandes temas (como o da sustentabilidade) no seio da comunidade local e em relação à posição desta comunidade no mundo» (*idem*). As consequências da incapacidade de evolução neste sentido parecem relativamente claras: «As comunidades locais que não tenham capacidade de debater e decidir sobre o seu futuro e sobre os grandes temas da convivência colectiva verão como o mercado e outros agentes decidirão por eles» (*ibidem*).

Hoje, os novos paradigmas de governação na cidade exigem-na estratégica, democrática, colaborante e eficiente. Evidentemente, a mudança para tais paradigmas, tanto mais perante estados-da-arte instalados de difícil maleabilidade, implica elevadas doses de responsabilidade social e de comprometimento político. O futuro da política na cidade basear-se-á na afirmação dos seus três valores culturais e políticos mais estruturantes: no aprofundamento da sua cidadania e do seu capital sociocultural de conhecimento e de cooperação; na consolidação da sua democracia e respectivas estruturas públicas e administrativas de governação; e nas potencialidades dadas à cidade por recursos e instrumentos de governança.

Estas perspectivas, ao sobrelevarem da importância da reafirmação da cidadania, e pugnando pela cidade como agitação social (Ferrão, 2004), entendem assim uma comprometida dose de utopia sociopolítica, de base dialéctica e em permanente construção (relembrando a visão de David Harvey já atrás citada), numa revolução que se pode tornar copernicana (como Bourdin sugeriu, denotando assim claramente uma esperança de mutação de paradigma, também no sistema de governação), aproximando pensadores, políticos e os mais variados e potencialmente influentes actores da cidade, em atitude de responsabilidade e de ética social. Isabel Guerra (2002) sobreleva de forma dinâmica este sentido de retorno ao político: «A capacidade de descrever e entender as inquietações; formalizar e partilhar uma grelha de interpretação das mutações em curso com as suas consequências benéficas e efeitos perversos; propor trajectórias colectivas de natureza a determinar com base

CAIXA 29

O genoma urbano

João Seixas

Como dizem os poetas, existirá uma cidade em cada espaço e em cada momento. Na cidade, as multiplicidades são infinitas – e está aqui um dos seus mais estimulantes efeitos: o de a sentirmos como elemento múltiplo, caleidoscópico, universo de sequências helicoidais de estruturas, de ritmos e de expressões. Uma matriz genética da cidade que contém sequências, genes, inter-relações, No fundo, talvez como um genoma. Decerto, falar de *genoma urbano* poderá não parecer mais do que um mero exercício metafórico, simpaticamente apoiado numa semelhança lexical. Mas *humano* e *urbano*, *homem* e *cidade*, estão desde há pelo menos 8 mil anos, e para um número enormemente crescente de indivíduos no nosso planeta, tão ligados como ser e viver. Como *indivíduo* e *sociedade*.

O genoma: um código complexo, multidão de instruções e interligações de um vasto organismo, estrutura de comunicação de informações, de forças e de valores, de elementos de memória. Estas são, também, as infinitas dimensões do cognitivo, do conhecimento e do pensamento. Das próprias ideias, da sua errância, do seu enaltecimento.

A cidade: também um organismo, e um organismo fortemente complexo e cognitivo. De forma alguma um organismo fechado, o que seria a negação de si próprio. Um organismo que existe e se desenvolve também de forma darwiniana, em processos de lenta ou rápida evolução das suas células vivas, por absorção e por aprendizagem, por fusões repentinas ou planeadas que o fazem erguer para novos ambientes e novos desafios. Um organismo pleno de conhecimento e de pensamento, de forças e valores, de ideias e de memórias, de múltiplos e sucessivos «eus», em códigos de sentido (como Deleuze afirmava). Códigos que tanto revigoram como definham, é certo. Mas, seguramente, códigos de evolução.

Da pequena célula da intimidade ao metabolismo da troca e da convivência, da molécula do bairro à clonagem de subúrbios, da simbiose da diversidade ao tráfego sanguíneo, enfim, do oxigénio do espaço público às doenças de acções egoístas e excludentes, a cidade e os seus códigos necessitam, talvez mais do que nunca, da nossa especial e redobrada atenção. Entender o genoma urbano de Lisboa, sustentar a sua matriz genética, a sua existência e o seu vigor, será condição essencial para a nossa própria existência, saúde e felicidade.

Referências

NEWMAN, P. W. G. (1999), «Sustainability and cities: extending the metabolism model», in *Landscape and Urban Planning*, 44, 219-226.

SEIXAS, João (2008), «O Genoma Urbano de Lisboa», in *Lisboa, Saúde e Inovação*, p. 237-241, Lisboa: Associação Portuguesa para a Saúde Pública e Gradiva.

The urban genome project http://urbangenomeproject.org/home

WOLMAN, A. (1965), «The metabolism of cities», in *Scientific American*, 213(3), 179-190.

num contrato social renovado e durável» (p. 73). Como alguns outros disseram (Jouve 2004), *uma miragem neo-tocquevilliana,* recolocando a cidade como ágora política, como grande espaço público. Aproximando assim, de novo, a cidade da *polis*, e vice-versa.

8.2. A encruzilhada de Lisboa

Também Lisboa, grande e notável cidade, hoje metarregião urbana plena de potencialidades e de contradições, se encontra numa encruzilhada. A formação nela de «projectos de futuro», bem como a formação dos comprometimentos que tais projectos consigam gerar no conjunto da sua sociedade e cidadania, está, neste momento, em cima da mesa.

Mesmo considerando que o processo da Carta Estratégica se cinge sobretudo ao território envolvente ao município central da maior região urbana portuguesa: mesmo tomando em conta a sua relativa distância face às presentes dinâmicas institucionais da cidade, este é um processo exemplar, tanto face às suas justificações, desígnios e motivações como face às suas incertezas e dificuldades de afirmação, justamente face ao jogo entre as potencialidades e as incertezas inerentes ao lugar de encruzilhada em que a cidade contemporânea se encontra.

Com o suporte de um forte compromisso programático e de uma nova e activa liderança política, desenvolvida por uma equipa de profissionais e cidadãos independentes no âmbito de um processo consideravelmente aberto e debatido, a proposta da Carta Estratégica entregue no Verão de 2009 à Câmara Municipal de Lisboa gerava importantes expectativas. Mas que confrontavam um panorama semigeral de *zeitgeist*, consideravelmente apolítico e desinteressado no futuro urbano, que se mantinha na maioria dos seus actores classicamente mais intervenientes. *Zeitgeist* nas estruturas institucionais e técnico-administrativas dos órgãos públicos, mantendo-se estes mudos e expectantes apesar de um anunciado processo de reforma organizacional e territorial; *zeitgeist* nos *media*, absorvidos pelos *sound-bytes* de cada dia e colocando a notícia da Carta Estratégica em relevo similar ao de qualquer notícia local de média ou pequena importância; *zeitgeist* nos partidos políticos, definitivamente rendidos aos jogos do poder pelo poder, das suas redes de reciprocidades, dos combates permanentes e das figurações mediáticas, olhando para a Carta como um instrumento nascido com uma determinada cor política, qual pecado original; *zeitgeist* no Estado Central, mantendo a sua secular sobranceria face a qualquer iniciativa urbana e autárquica, ainda para mais quando, neste caso, solicitando maiores doses de autonomia e de descentralização territorial; enfim, *zeitgeist* na maioria dos agentes sociais, económicos e cívicos da

cidade, habituados a décadas de fraca afirmação estratégica da cidade, de quase nula auscultação cívica e de concomitante abertura para pactos de compromisso alargado.

Presentemente, é manifesto que o município de Lisboa prossegue uma série de linhas, de propostas e de objectivos referidos na Carta Estratégica – alguns iniciados antes da própria Carta, evidentemente – para além de múltiplas vinculações urbanísticas e políticas nas mais variadas frentes: na reforma administrativa da cidade e da própria organização municipal, num lento mas decidido processo; em novos processos de participação cívica como o Orçamento Participativo e a Agenda 21 Local, entre outros; em diversos novos instrumentos de planeamento urbano; em novas estratégias de habitação pública; em novas estratégias ambientais e energéticas. Alguns dos seus mais importantes comprometimentos, como o processo de revisão do Plano Director Municipal, o Plano Verde, as políticas e planos de habitação, vinham já sendo consolidados mesmo antes de 2009. É igualmente evidente que processos de natureza e potencialidade similar decorrem noutros territórios e municípios da grande região de Lisboa, de Oeiras e Cascais ao Barreiro e a Odivelas.

Porém, as perspectivas de posicionamento de um instrumento estratégico primordial e de longo alcance para o futuro da cidade, estruturando políticas públicas e parcerias socioeconómicas, vinculando objectivos e conteúdos tanto em termos de princípios como de linhas de acção, mantêm-se com importantes incertezas. A cultura de guerrilha político-partidária vigente não permitiu um amplo debate, afinação e posterior aprovação sociopolítica da Carta, quer pelos mais variados espaços públicos e participativos da cidade, quer em sede do órgão parlamentar autárquico por excelência, a Assembleia Municipal. Tal panorama fez com que não houvesse espaços e recursos para um processo de debate público alargado, e muito menos para um processo de apropriação sociocultural por parte dos mais variados agentes e actores urbanos, em cada uma das escalas da cidade, dos bairros à metrópole. Recordo a este propósito como o mais recente processo estratégico da metrópole de Barcelona, após aprovação de princípio pelos principais poderes políticos, se tornou de tal modo transversal que extravasou fronteiras públicas e escalas locais, num processo que exigiu tempo, mas que permitiu a construção de uma estratégia forte e efectivamente colectiva, não deixando por isso de ser avaliada e revista em cada período, com o passar do tempo e dos actores da cidade.

A análise das primeiras fases deste processo da Carta Estratégica de Lisboa – na expectativa de que ainda se possam suceder novas fases, e nomeadamente a possibilidade, ainda em aberto, de uma efectiva discussão e aprovação política, e enfim de uma apropriada e efectiva aplicação – demonstra dilemas de largo espectro, de natureza cultural e política. Dilemas que se mantêm perante a evolução global das políticas urbanas, bem como perante as próprias possibilidades de reconfiguração dos sistemas de poder na cidade, quer em Lisboa quer, num

âmbito mais global, em Portugal. O que vai ao encontro de algumas das principais conclusões tomadas em torno da evolução da cultura e estruturas de governação nas cidades do sul da Europa (no final do capítulo quatro). Nas dubiedades e incertezas: na fractalização da vida política local devido quer a uma crónica e secular debilidade dos poderes autárquicos, quer à própria fragmentação das redes instituídas de governança e de reciprocidade política e das estruturas de *stakeholding* locais e territoriais. E nas potencialidades: na crescente tomada de responsabilização urbana e de vinculação estratégica, mesmo em propostas de ruptura, por parte cada vez mais de lideranças, elites políticas e associações e cidadãos em geral; pela constatação das cidades como notáveis centros de inovação e de propulsão económica, cultural e social e no paulatino desenvolvimento de uma cultura cívica cada vez mais alargada, em sociedades mais instruídas e socialmente responsáveis, não obstante os panoramas de crise económica.

Portugal, em particular, face a um fundamental desenvolvimento qualificado e ordenado do seu território, e face a um hipotético panorama de maior emancipação do seu poder local (e em particular do seu poder urbano), parece deter o que poderemos denominar, de forma algo literária, como três demónios e três anjos para a afirmação do glocal. Os três demónios. Primeiro, um Estado histórica e profundamente centralista[1], justificador de parte essencial da própria existência e identidade nacional, hoje em aparente desmantelamento de índole liberal mas mantendo afinal elevadas desconfianças face a potenciais estruturações estratégicas de âmbito efectivamente territorial, tanto nas de seu próprio âmbito – como é o caso das políticas de ordenamento do território, política pública continuamente fraca, como muito recentemente recordou João Ferrão (2011) – como nas de âmbito autárquico, mantendo constantes entraves a processos de descentralização e de aumento de autonomias territoriais de cariz mais político[2]. Segundo, a própria cultura de acção do Estado, que por sua vez tem exercido o seu poder, seja regulatório seja discricionário, sobretudo no benefício de grupos e de comunidades socioeconómicos e políticos preexistentes, estas fortemente ligadas a fileiras e concepções justamente de raiz centralista (monopólios naturais, grande indústria, obras públicas de elevado calado, grande distribuição), com poucas

1. Portugal era, a dados de 2008, o segundo país não-micro da UE com menor percentagem de despesa pública de responsabilidade directa das escalas subnacionais (regional, municipal, freguesias), com apenas 14,7%. A Grécia era o país com menor percentagem (5,8%), e a Irlanda o terceiro (16%). Os países europeus com mais elevada taxa de despesa pública de directa responsabilidade subnacional eram a Dinamarca (63,9%), a Espanha (53,4%), a Suécia (47,9%) e a Alemanha (43,5%). Veja-se estes dados em DEXIA/CEMR, Council of European Municipalities and Regions, Fevereiro de 2011.
2. Na verdade, basta analisar as recentes propostas de reforma administrativa do país, quer para o âmbito das freguesias quer ainda para outras unidades, âmbitos e competências territoriais (2011/12), em processos de forte condução central e muito pouco subsidiários de atitudes de diálogo e de comprometimentos alargados.

destas comunidades económicas mais poderosas preocupadas ou interessadas (ainda) em cadeias de produção e de reprodução no âmbito das aglomerações urbanas (produção de habitats de qualidade, mobilidades suaves, energias sustentáveis, comércio de proximidade). Terceiro, a existência de uma experiência de descentralização territorial com resultados extremamente dúbios (a Região Autónoma da Madeira). E os três anjos. Primeiro, as cidades portuguesas, elas mesmas, apesar da sua debilidade política continuando a ser reais e extraordinárias demonstrações das capacidades e das potencialidades da construção social, económica e cultural em conjunto, lugares por excelência de quotidianos de compromisso humano. Segundo, a nova cultura política, em franco desenvolvimento na sociedade portuguesa (como já anteriormente detalhado), muito especialmente nos jovens, e mesmo em parte crescente dos seus decisores; uma nova cultura aliada, por sua vez, a uma ainda notável capacidade de providência social e local que a sociedade portuguesa, como sociedade meridional, teima em manter. E terceiro, a União Europeia, indubitavelmente um elemento transformador da sociedade e da política portuguesa, e que, nas dimensões do território, tem obrigado o país a uma viragem crescente para uma cultura de política territorial, quer de âmbito regional quer de âmbito urbano.

Parece assim dar-se o caso de que as estratégias, as tensões e as expectativas cruzadas que guiam ainda muito actores urbanos do actual sistema de governação da cidade de Lisboa continuam em importante medida a ser estruturadas por lógicas e ritmos baseados em paradigmas modernistas de representação política e administrativa. As percepções e as consequentes lógicas de acção demonstradas por diversos actores principais de Lisboa – em particular os que manifestam maior oposição a novos enfoques, mesmo que ligados às estruturas de governação e de administração – ainda não reflectem uma consciência clara das mudanças em curso nos paradigmas socioculturais urbanos. Ocupados com complexos e burocráticos processos normativos e administrativos, bem como com a alimentação e manutenção de redes de reciprocidades corporativas e pessoais, muitos continuam a procurar compreender a cidade e as suas complexidades através de perspectivas funcionais cognitivamente seguras. Não obstante, é por demais evidente que, para além destas estratégias e atitudes, existe nalgumas lideranças, na sociedade e na cultura, um crescente número de reivindicadores de mudança e de qualificação, na evolução da cidade e da sociedade urbana, e por conseguinte da sua governação. Como escreveu Michel Crozier há alguns anos atrás num ensaio particularmente contundente intitulado «A crise da inteligência»: «Já não é a sociedade que está bloqueada, como escrevi em 1970, é o seu sistema político-institucional ou, mais correctamente, o sistema das suas elites e, no seio destas, a própria inteligência que se encontra bloqueada. É, portanto, na mutação da inteligência que é necessário investir» (1995, p. 12).

O que o processo da Carta Estratégica de Lisboa também demonstra é que os esforços para colmatar os desfasamentos e os descompassos entre os sistemas urbanos e os seus sistemas políticos urbanos comportam ameaças óbvias para os espaços políticos e administrativos clássicos, existentes há pelo menos duas ou três gerações, justamente desenvolvidos e sedimentados no âmbito desses próprios desfasamentos e descompassos. Mesmo considerando o forte compromisso e empenho político deste processo concreto da Carta Estratégica de Lisboa, mesmo considerando as profundas dinâmicas de transformação de ordem paradigmática em curso numa sociedade tão urbana como a lisboeta, o confronto entre o vasto panorama de estruturas políticas, institucionais e burocráticas instaladas e as propostas políticas para novas fundações e direcções é ainda muito evidente, e com resultados ainda incertos. Retomando as perspectivas de Crozier, a chave de uma evolução realmente qualitativa – e realmente imparável – para as dimensões da governação da cidade está, justamente, na dimensão cultural, ou, se quisermos, no cosmopolitismo. Chave, aliás, que João Ferrão refere como central para uma desejada afirmação do Ordenamento do Território como efectiva política pública (2011) e que Alain Bourdin igualmente realça, para a construção de estratégias e de projectos urbanos efectivamente mobilizadores. Ou seja, e voltando a Lisboa, a chave da qualificação da sua governação estará na consolidação da «mutação da sua inteligência»: na cidadania, nos políticos, nos técnicos. Visto de outra forma, na consolidação de nexos: nexos entre os sistemas cognitivos, os sistemas estratégicos e administrativos, e os sistemas do capital sociocultural e cívico da cidade. Nexos com sentido, nexos com princípios, nexos com comprometimento activo.

Não será simples. Estes nexos detêm desfasamentos estruturantes, alguns para além dos da própria cidade. Escreveu António Barreto, a propósito das mudanças sociais em Portugal desde os anos 1960 até hoje (2004, p. 161): «A rapidez da mudança, associada à posição periférica de Portugal e à pobreza geral de recursos, está entre as primeiras causas dos desequilíbrios entretanto criados. Ao fim de 40 anos de evolução acelerada e de aproximação constante dos níveis de desenvolvimento europeus, o país encontra-se, no início do século XXI, a braços com uma sempre muito baixa produtividade, a falta de capital e de organização empresarial e a escassez de recursos financeiros públicos. Ora, as expectativas e as aspirações dos portugueses são hoje, numa sociedade aberta e plural, as de qualquer cidadão dos mais desenvolvidos e ricos países europeus. A distância entre as aspirações e as capacidades de as satisfazer é seguramente um traço comum a todas as sociedades. Mas, em Portugal, essa clivagem é mais marcada do que em qualquer outro país ocidental». São os desfasamentos existentes entre os pulsares dos diferentes sistemas da cidade de Lisboa, entre estruturas administrativas e corporativas a ela consideravelmente alheias, e uma crescente afirma-

CAIXA 30

A cidade mediterrânica

João Seixas

Lisboa, cidade diante do Atlântico, é contudo uma urbe de profunda matriz mediterrânica. Orlando Ribeiro apelidou-a de «última das cidades mediterrâneas» (no seu «Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico»), esteio ocidental num retrato de família que inclui Roma, Istambul, Veneza, Nápoles, Barcelona, Alexandria e Argel, entre ainda outras. Nos seus traços comuns mais marcantes, realçam-se as suas características de importantes entrepostos de formação e de troca de bens, de culturas e de ideias. Juntando três elementos vitais de conexão – uma vastidão marítima para o comércio, um rico *hinterland* e uma população disponível para a actividade mercantil – formando assim espaços de intercâmbio e de dinâmica, tanto de passagem como de permanência, numa característica dual talvez mais vincada na alma portuguesa pela maior distância face aos seus principais cais de chegada.

Ao longo da segunda metade do século XX confirmar-se-ia, entretanto, em praticamente todas as cidades do Mediterrâneo, o que o mesmo Orlando Ribeiro já bem observava quando escreveu que «a macrocefalia de Lisboa se processa sem ordem; os serviços de urbanização não possuem autoridade nem competência para promoverem o harmónico crescimento da periferia urbana. E assim a Lisboa actual é uma enorme cidade caótica e desajustada às necessidades fundamentais dos seus moradores» (*idem*, p. 156). Assim se reflectiram as mutações morfológicas, mas também sociais e económicas, e ainda cognitivas e identitárias nas grandes cidades do Sul da Europa, fragilizando-as como cidades-entreposto e como locais de encontro e de desenvolvimento.

São vastíssimas as razões para a defesa de regiões metropolitanas do Sul da Europa que coexistam num policentrismo de considerável compacidade nos seus territórios e malhas urbanas (desde Jacobs, 1961, a Espuche e Rueda, 1999). Razões ambientais – profundamente sérias, dada a enorme factura ecológica em questão –, razões sociais – pela necessidade de uma menor fragmentação socioespacial das gentes –, razões económicas – pelos elevados custos, públicos e privados, a que a fragmentação obriga –, razões políticas – pelo «efeito-cidade», pelo capital sociocultural e pela mais plena afirmação cívica quando em estado de considerável synekismo (Soja, 2000, depois de Aristóteles e do synoikismos), o viver em conjunto ou em importante grau de interligação, proveniente da proximidade.

Ontem raiz civilizacional, o Mediterrâneo mostra ser hoje uma das charneiras dos desafios da humanidade, talvez do próprio planeta. Lugar de particular sensibilidade e enfoque perante as decisões em torno do nosso futuro comum, encontrando-se (mais uma vez) na encruzilhada entre diferentes culturas e estádios de desenvolvimento. As escolhas podem estar entre um futuro disperso e insustentável, dividido e receoso, individualista e fragmentado, ou por outro lado um futuro mais compacto e diverso, criativo e dinâmico, plural e cosmopolita. Em grande medida, os palcos onde se desenharão os caminhos tomados serão os palcos das suas cidades, mais uma vez esteios civilizacionais nas escolhas entre futuros de elogios ou de elegias.

As cidades de carácter mediterrânico devem pugnar, justamente, pelos valores mais vitais e fundadores do cosmopolitismo no *mare nostrum*. Procurando deter elevadas den-

sidades das suas próprias complexidades e diferenças, num policentrismo estruturado e sustentável. Promovendo, nas suas cidades, a densidade de fluxos, de trocas de ideias, de expressões, de diálogos e de partilhas. E, no fundo, densidades de governança, às mais diversas escalas – físicas, dinâmicas, e mentais. Será esse um dos maiores legados do Mediterrâneo – ainda para mais quando este se funde com a porta atlântica.

Referências:

BRAUDEL, Fernand (1995), *O mediterrâneo e o mundo mediterrânico*, Lisboa: Dom Quixote.
LEONTIDOU, Lila (1991), *The mediterranean city in transition: social change and urban development*, Cambridge: Cambridge University Press.
RIBEIRO, Orlando (1993), *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, Lisboa: Edições Sá da Costa.
SEIXAS, João e ALBET, Abel (coord.) (2010), «Urban Governance in the South of Europe», in *Análise Social*, n.º 197, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

ção de urbanidade e de cosmopolitismo da sua sociedade, que contêm parte central da ambiguidade cognitiva presente. Que tem dificultado ou, no mínimo, dispersado as acções de índole transformadora, afinal talvez tão inerentes a uma cidade com forte vocação cultural. Na verdade, a capital portuguesa mantém-se, ainda hoje, em permanente dualidade face ao valor da sua posição, entre cidade central e cidade periférica. Enquanto, em cada um dos seus espaços, bairros e lugares, a valorização selectiva aprofunda a sua própria fractalidade cognitiva (Barata Salgueiro, 2001). São caracteres que se interligam de forma não pequena ao próprio carácter dual e semiperiférico português (Sousa Santos, 1994) e que se encontram igualmente vincados nos âmbitos da sua política e da sua cidadania, nos presentes desfasamentos entre a vertigem da contemporaneidade e a permanente dificuldade de reforma política, incluindo das mentalidades das elites e dos governantes.

Porém, se não será simples, será inevitável. E a sucederem-se e construírem-se estes nexos, eles suceder-se-ão e construir-se-ão, sobretudo, na cidade. E, sobretudo, na maior, mais complexa, mais poliédrica e mais cosmopolita cidade do país: Lisboa. Barreto faz igualmente notar a notável plasticidade que a sociedade portuguesa tem revelado, nas últimas décadas, adaptando-se consideravelmente bem – e depressa – à contemporaneidade, após longas décadas de paternalismo autoritário. Esta plasticidade, de carácter cultural ou mesmo antropológico, pode ser percebida como importante elemento de esperança social face à necessidade de novas ondas de transformação. Tendo faltado, então, talvez apenas o início de uma vin-

culação cultural e política para a construção de um amplo, sistémico e dialéctico projecto colectivo de cidade. Neste âmbito surgiu, justamente, e no decurso de um projecto político de largo espectro, a Carta Estratégica.

* *

O exercício de afirmação de uma carta estratégica para Lisboa não pretendeu alinhar, de forma fechada, propostas definitivas de posicionamento e de acção. Estas foram, justamente, construídas para serem susceptíveis de debate, de comprometimento, e enfim de aprovação política e social. Pretendeu-se, no seguimento dos diagnósticos críticos então realizados, alicerçar a relevância de se repensar – e de se poder preparar terrenos sustentados para em seguida agir – as estruturas do sistema de governação da cidade (incluindo as estruturas motivacionais e estratégicas dos seus actores), de acordo com possíveis caminhos, em não pouca medida em desenvolvimento ou mesmo já implementados, quer por eles próprios, quer por diversas cidades espalhadas pelo planeta.

Embora os grandes princípios possam – e talvez devam – ser poucos e bem reconhecíveis, os caminhos de acção serão obviamente poliédricos. Não só pelos desafios e desfasamentos colocados presentemente ao sistema de governação de Lisboa, mas também – talvez mesmo sobretudo – pelas novas oportunidades e expressões de criatividade que felizmente teimam em constantemente emergir na cidade. Como sempre, e também nas esferas da política, a cidade coloca-se como *milieu* por excelência de experimentação e de inovação.

a) As propostas de acção em torno do fomento do capital sociocultural de Lisboa passam pela respectiva valorização dos seus elementos catalisadores: a valorização da cidade de proximidade, da cidade dos espaços públicos e das expressões de cultura e de identidade urbana (incluindo das novas identidades em formação); o fomento dos espaços de conhecimento e de informação sobre a cidade; o apoio às dinâmicas associativas na cidade, nos seus mais variados âmbitos e sectores; a sua inclusão em sistemas de governança plural entretanto desenvolvidos, *maxime* pela integração em estruturas de reflexão e mesmo de decisão política na cidade. Numa estruturação colectiva que consolide e, por sua vez, sustente uma base de pensamento e de acção estratégica, fundada em valores e em princípios urbanos fundamentais (possivelmente estabelecidos em termos de uma «carta de cidade»).

b) A modernização das estruturas institucionais e administrativas de Lisboa afigura-se uma árdua tarefa, dado o peso das estruturas instaladas e as decerto elevadas dificuldades inerentes a processos de mudança dificilmente aceitáveis por actores cujos status foram consolidados no âmbito dos

velhos paradigmas. Sobretudo, há que injectar nos espaços de administração da cidade significativas doses de capacidade estratégica e em simultâneo de eficiência e de flexibilidade, de meritocracia e de motivação, de ética, responsabilidade e *accountability*. Para tal, será necessária uma significativa reforma de âmbito organizacional e da própria cultura político-administrativa vigente, muito particularmente nas estruturas da Câmara Municipal – dando realce a áreas ainda muito pouco trabalhadas, tais como a autonomia das estruturas de gestão administrativa e dos processos de avaliação. Por outro lado, a governação da cidade só conseguirá atingir alguns dos seus objectivos mais vitais se existir uma assumida vinculação política e estratégica de escala metropolitana – podendo os processos de descentralização regional tomar diferentes possibilidades de formação institucional. As escalas mais locais e de quotidiano (ou da governação de proximidade), através de distritos urbanos de mezzo-escala, afiguram-se igualmente como vectores centrais na transformação da administração da cidade – podendo mesmo ser o móbil principal para uma sua reforma mais completa. Há assim, por múltiplas razões, que ter voz junto do Estado Central (que deverá escutar e colaborar em tais transformações), nestas como ainda noutras matérias vitais para a cidade e sua administração, tais como as questões da autonomia local em municípios urbanos e ainda a questão da administração das margens ribeirinhas da cidade. Há que dar ainda atenção às necessidades – e potencialidades – de inovação na cultura de planeamento urbano, o que inclui entendimentos mais abertos e multidisciplinares em torno da ocupação e utilização do solo urbano (em termos, nomeadamente, da atenção a uma maior eficácia e flexibilidade no planeamento e na gestão urbanística, mas em simultâneo atendendo às manifestações das mais-valias, à vertebração e qualificação dos espaços públicos, às interligações ambientais e à inclusão técnico-científica e normativa de valores centrais tais como a complexidade, a multifuncionalidade e a proximidade).

c) As estratégias de desenvolvimento de um panorama de governança mais inclusivo para Lisboa parecem competir, em importante medida, às estruturas político-institucionais vigentes – pelo menos nos seus momentos de arranque, crendo-se que a cultura cívica das novas gerações conseguirá apropriar-se, como de resto está cada vez mais a suceder, da dinamização dos espaços culturais, públicos e políticos da cidade. Por um lado, através do seu apoio ao fomento do capital sociocultural na cidade, como acima afirmámos. Mas também pela estruturação institucional de espaços de maior diálogo e participação na governação da cidade, mesmo que consultivos. Porém, e perante a sua própria dificuldade de transformação interna, será mais prová-

vel que as principais atitudes de manifestação no sentido de construir canais de governança urbana surjam da parte da sociedade civil, particularmente da parte de actores de uma certa elite sociocultural, que muitas vezes se entrecruzam nas suas diferentes acções: os actores ligados aos âmbitos corporativos (de áreas profissionais mais directamente ligadas à cidade tais como a arquitectura, a geografia, mas ainda a sociologia e a economia); os ligados aos espaços de produção e de divulgação de conhecimento (sobretudo a Universidade); as organizações não governamentais – sectoriais ou territoriais – que paulatinamente têm também procurado aprofundar muitos debates; e ainda os actores das esferas mais económicas, evidentemente essenciais ao investimento na cidade e ao estabelecimento de parcerias estruturais de desenvolvimento urbano. Não obstante, as instituições de governo terão que ter um óbvio papel de resposta e de correspondente pró-actividade nestes sentidos, indo os caminhos de governança exigir também, certamente, importantes mudanças de base cultural no seu seio – ao fomentarem, desde logo, parcerias entre os diferentes actores públicos. As questões instrumentais assumem-se aqui como particularmente importantes: os espaços públicos da política na cidade necessitarão de ser desenvolvidos por meio de expressões de comunicação e de cooperação mais directa, por via de orçamentos participativos, de Agendas Locais 21, de instrumentos estratégicos de bairro construídos em conjunto, da constituição de conselhos e de fóruns, de processos experimentais de democracia deliberativa, do aprofundamento de práticas de parceria, das mais variadas e criativas formas de trabalho e de responsabilização conjunta.

8.3. Reflexões para seguir em frente

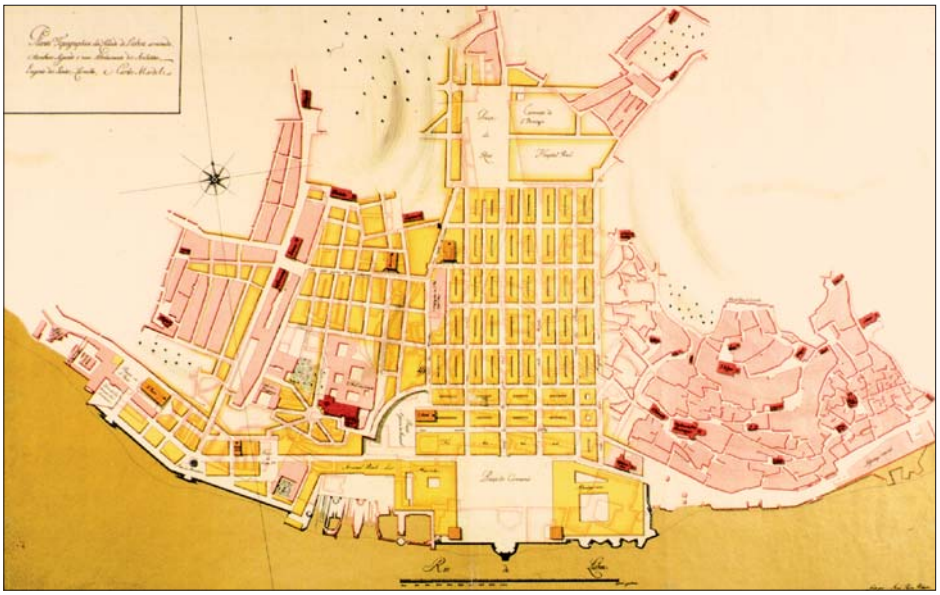
Em 1337, na República de Siena, o Conselho de cidade solicitou a um dos seus mais notáveis pintores, Ambrogio Lorenzetti, que transpusesse para as paredes do recente Palácio Público as figurações alegóricas do bom e do mau governo da cidade e do campo, assim como dos seus respectivos efeitos. Os frescos centrais – os da cidade – são magníficos. O Príncipe medieval, apoiado pelos bons valores da magnanimidade, temperança, justiça, fortaleza, prudência e paz, e por um corpo de 24 conselheiros, dirige os destinos da cidade, enquanto esta, dentro dos limites das suas muralhas e sob os efeitos do bom governo, fervilha de actividade, de labor e de confiança, vendo-se mesmo danças na praça. Como Max Weber descreveu (1921), a cidade europeia medieval, cristalização urbana do primeiro paradigma civilizacional, detinha um carácter consideravelmente independente e uma

importante base corporativa das suas estruturas político-sociais, incluindo-se os filhos da burguesia emergente nas estruturas técnicas e políticas do seu próprio governo. Elementos que, entre outros, estruturavam no seu conjunto um quadro global da cidade como efectiva sociedade local, compondo-se e expressando-se colectivamente, de forma administrativa, política e cultural.

A vida na cidade – Os efeitos do bom governo [Ambrogio Lorenzetti (c. 1337-1340) – Siena, Palazzo Pubblico, Sala dei Nove]

Quatrocentos anos depois, a expansão geográfica e demográfica da humanidade, aliada aos novos horizontes da filosofia e da ciência, originarão novos príncipes e, sobretudo, novos sistemas sociais e políticos, alcandorados pela ciência racionalista descartiana e pela ideia hobesiana de progresso. Aos alicerces do bom governo juntam-se agora também a razão, o desenvolvimento (ou o *welfare*, palavra hoje absurdamente maltratada), a liberdade e a democracia. Em termos urbanos, a reconstrução da cidade de Lisboa, após o Grande Terramoto, marca um dos primeiros e mais notáveis feitos da nova era, da qual as cidades do novo mundo, ao lado das revoluções urbanísticas europeias, se irão afirmar de forma emblemática. Traçada há já mais de 250 anos, a cidade do plano urbanístico de Lisboa é, antes de tudo, produto de uma afirmação política e estratégica de largo espectro, secundada pela burguesia (e, nesta, de forma central pela banca) e pelo Estado desenvolvimentista, os dois novos grandes senhores que a constroem e ocupam. Uma afirmação ainda de base absolutista, é certo, correspondendo ao advento de novas classes e formas de poder, seguramente, mas, não obstante, ou por isso

mesmo, uma afirmação política. De tal modo suportada que correspondeu magnificamente (mesmo num país com permanentes desconfortos com a mudança e seus agentes) ao novo paradigma que então se formava.



Carta-proposta de reconstrução da cidade de Lisboa [Manuel da Maia (1757) – Lisboa, Museu da Cidade]

Hoje, passados dois séculos e meio sobre o grande risco na cidade, as lógicas racionalistas continuam em grande medida a imperar nos seus destinos, continuando a traçar-se planos e funcionalidades várias sobre os seus territórios, estendidos estes agora imensamente para além das suas velhas colinas e margens ribeirinhas, de forma quase indefinida, em vivências a que chamámos metaurbanas. Planos e traçados suportados sobretudo com base em sistemas económicos e respectivas cadeias de valor que, pelo menos até 2008, se definiram como parte de um «capitalismo avançado», que incluía processos e actores altamente flexíveis e desdobráveis, nomeadamente face à explosão dimensional provocada pelas revoluções tecnológicas. Planos e traçados, porém, que continuavam a ser pouco tributários de estratégias, de políticas e de estruturas de governação integradas em torno da «cidade de cidades» (como Oriol Nel.lo tão bem chamou às grandes regiões urbanas, em 2001) e em torno das suas complexas problemáticas sociais, económicas, ambientais. Na era da globalização – ou, como ao longo deste livro sempre preferimos dizer, na era da glocalização – os impactos da falta de política sobre a pós-metrópole, ou hiper-polis, e os impactos das abordagens demasiado parcelares em torno de perspectivas tornadas centrais (como determinados enten-

dimentos em torno da competitividade urbana) mostram ser muito significativos na fractalidade das suas cidades, na qualificação das suas estruturas económicas, de inovação e de criatividade, nas próprias interacções entre os seus diferentes actores. Uma fractalidade sentida muito particularmente no seio dos seus principais actores públicos, continuamente desconfortáveis perante a erosão que lhes traz a maior complexidade dos estados-da-arte. Nestes âmbitos, a afirmação das cidades mostra necessitar, com uma considerável dose de urgência, de novos entendimentos e de novas expressões organizacionais de ordem política e institucional, para além de novas expressões de pensamento e de ciência.

As cidades, mais ou menos confusas entre os processos de desconstrução e a busca de novos entendimentos, posicionamentos e estruturas de acção, e apesar das ondas globais de crise que a todas chega, têm reagido de muito diferentes formas. Havendo múltiplas razões para tal diferenciação de reacções, não é decerto a menos importante a capacidade que cada cidade mostra deter em conseguir materializar, social e politicamente, a criatividade e motivação que a sua sociedade urbana – ou o seu capital sociocultural – contém.

A nova era do glocal, e em particular as dinâmicas de estruturação e acumulação hiperflexível dos capitais, exige hoje, para as cidades, e muito particularmente para os seus sistemas de governação, a assunção de novos tipos de responsabilidade, de carácter muito mais amplo que os classicamente assumidos. Ao passarem a ser (mesmo as que não o desejavam) actores principais em muitos actos das peças da contemporaneidade, as oportunidades e as exigências urbanas recolocaram-nas numa responsabilização mais directa pela sua própria afirmação política. Assumindo o poder local um papel muito mais activo na própria construção de novos tipos de confiança sociopolítica e de novos tipos de contratos sociais. Tal implicará não só novas abordagens sobre novos e velhos problemas, como a atenção a áreas que tradicionalmente não se encontravam sob a alçada local, tais como muitas problemáticas nas áreas sociais, de desenvolvimento económico, de sustentabilidade ambiental.

Como David Harvey realçou (2005), é o carácter único da cidade – como paisagem vivencial, cultural e dialéctica – que lhe dá as grandes aptidões para consolidar os seus capitais mais preciosos: o seu capital identitário, simbólico e colectivo; o que por sua vez lhe molda as estruturas do capital sociocultural, bem como do seu capital criativo e económico. A sua especificidade dá-lhe um carácter e um poder de atracção – ou um fascínio, como escreveu Matias Ferreira (2004) – para as mais variadas gentes, vivências, experiências e investimentos. Mas a atractividade e a sustentabilidade global da cidade joga-se diariamente entre os efeitos antagónicos existentes nos seus próprios sistemas urbanos: entre tendências de centralização e de descentralização, de complexidade ou de especialização, de coesão ou de segregação; bem como pelos confrontos entre processos de abertura e

processos discricionários, entre construções estratégicas e navegações à vista, entre lideranças visionárias e populismos facilitistas.

É nesta ordem de questionamentos que, em central medida, residirá o nó górdio do futuro da cidade, e da sua política: no seu reconhecimento cultural pela cidadania e, concomitantemente, na sua capacidade de afirmação como sociedade glocal, conseguindo modelar e sustentar um projecto verdadeiramente político e cultural. Um projecto de desenvolvimento e de transformação da cidade e, evidentemente, das suas estruturas de governação, suportado por uma parte importante das suas elites, mas necessariamente promovido e apropriado de forma colectiva.

Lado a lado com a contínua e caleidoscópica velocidade dos fluxos espaciais, económicos, informacionais e culturais, das realidades sempre eminentes e da fractalização espacial e cognitiva das escalas, parece que uma parte significativa da nossa sociedade prefere colocar as suas paisagens de entendimento do mundo e das coisas, de uma forma simplista e repleta de simbolismos, entre realidades ou opções de «nirvana» ou de «inferno». Perspectivas simplistas, redutoras, com efeitos nefastos de excluir quaisquer outras possibilidades (Harvey, 2000). Sabemos como esta simplificação dos entendimentos e dos debates tanto afecta a sociedade e, nela, a cidade, com as suas identidades, as suas redes e as suas complexidades naturais.

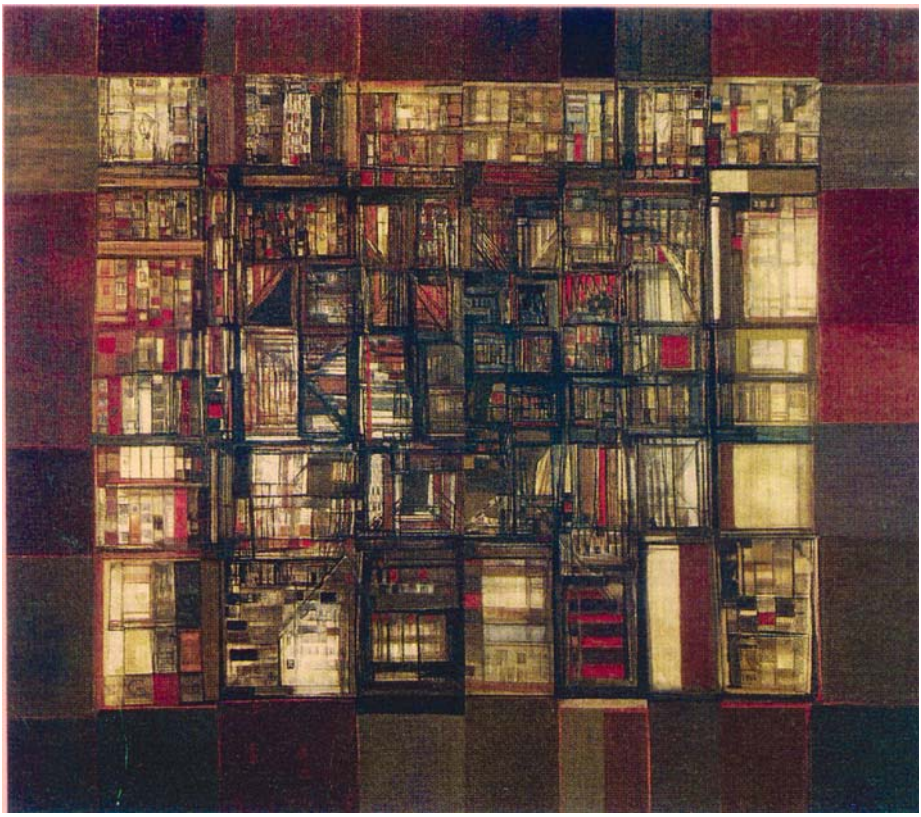
Parece-nos assim natural que nela, sobretudo nela, se desenvolvam processos e projectos, nos seus tempos e nos seus espaços, em reflexão crítica e em acção estratégica e colectiva, para a interacção e emancipação social, para o desenvolvimento económico e cultural, para novas formas de pensar e de exercer a política. Existem, certamente, muito boas razões para seguir em frente.

* *

Maria de Lourdes Pintasilgo escreveu um dia[3]: «Num contexto de absolutos plurais e com uma noção de organização social que envolve uma pluralidade de actores, o acto político implica hoje uma radical inserção nas leis que estruturam o mundo. Para haver respostas adequadas e pluriformes às cada vez mais complexas relações entre as pessoas e a sociedade e, assim (…) fazer nascer o turbilhão estável das coisas. (…) Para que transformemos o descentramento em realidades fractais coerentes com a forma que lhes dá origem. Para que façamos a viagem no interior do caos em que nos tornámos».

Absolutos plurais – absolutos porque sistémicos e integráveis, plurais porque vários, interactivos e relacionais – que convocam a cidade de hoje para a construção de sistemas de estratégia e de acção política, sob as perspectivas da coexistência, interacção e responsabilização colectiva. Decerto, a *nova polis* é complexa.

3. In revista *Visão*, de 10 de Janeiro de 2002.



Biblioteca em fogo [Maria Helena Vieira da Silva (1974) © ADAGP, Paris, 2012]

Mas, precisamente, deseja-se essa complexidade, e não a sua transformação em espaços e símbolos homogeneizadores, simplistas e empobrecedores de identidades, de culturas e da própria emancipação humana. Uma complexidade «com seus circuitos tortuosos, de mediações dialécticas, de multideterminações, de circularidades, em vez da recta estreita e aparentemente mais próxima e evidente» (Teixeira Lopes, 2002, p. 69). Necessitaremos de fomentar uma sociedade política que coloque a cidade nas suas principais agendas, desenvolvendo nela projectos de largo espectro, contendo obviamente uma racionalidade de planeamento e de laboração, mas abertos à energia e à criatividade emanada pela própria cidade. No sentido da compreensão, da governação e da afirmação (sob perspectivas civilizacionais, humanistas, inclusivas e sustentáveis) dessa mesma complexidade. Um novo tipo de iluminismo, positivista ainda certamente, economicamente emancipador decerto, mas que, ao sobrevalorar de novo a política, se encontre fundado nas «emoções activas» que Espinoza definiu como as que podem ser compreendidas pela razão.

«Para que façamos a viagem no interior do caos em que nos tornámos», a cidade, nossa metáfora maior – e Lisboa, metáfora portuguesa maior? – poderá então perspectivar-se como no belo quadro de Maria Helena Vieira da Silva, *Biblioteca em Fogo*. Como objecto e sentido, em expressão da criatividade humana. Estruturando relacionalmente os seus territórios, as suas densidades, as suas proximidades e as suas diversidades. Manifestando-se como *biblioteca* de experiência e de conhecimento, em *fogo* permanente de vida e de envolvimento.

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca (1998), «La participacion populaire à Porto Alegre au Brésil», in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n.º 80-81, p. 43-54.
AGAMBEN, Giorgio (2009), *O que é um contemporâneo? E outros ensaios*, Brasil: Argos, Santa Catarina.
ALBET, Abel (2004), «La cultura en las estrategias de transformación social y urbanística de las ciudades», in *Cidades, Comunidades e Territorios*, n.º 9, p. 15-25, Lisboa: CET/ISCTE.
AMENDOLA, Giandomenico (2003), *La città postmoderna. Magie e paure della metropoli*, Roma: contemporánea Editori Laterza.
AMIN, Ash (ed.) (1994), *Post-Fordism: A reader*, Oxford: Blackwell Publishers.
AMIN, Ash e **HAUSNER, Jerzy** (1997), «Interactive Government and Social Complexity», *in* Amin, Ash e Hausner, Jerzy (ed), *Beyond Market and Hierarchy*, Cheltenham: Edward Elgar.
AMIM, Ash e **THRIFT, Nigel** (2002), *Cities: reimagining the urban*, Malden: Blackwell.
——— (1994), «Living in the global», *in* Amin, Ash, e Thrift, Nigel (ed.) *Globalisation, institutions, and regional development in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
ASCHER, François (2009), *L'âge des métapoles*, Paris: Éditions de l'Aube.
——— (2003), *Modernité : la nouvelle carte du temps*, Paris: Éditions de l'Aube.
——— (2001), *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris: Éditions de l'Aube.
——— (1998), *La République contre la ville*, La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
——— (1998), *Metapolis – Acerca do Futuro da Cidade*, Oeiras: Celta Editora.
AUGÉ, Marc (1998), *Não-lugares*, Lisboa: Bertrand.
BAGNASCO, Arnaldo e **LE GALÈS, Patrick** (ed.) (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
BAGNASCO, Arnaldo e **TRIGILIA, Carlo** (1988), *La costruzione sociale del mercato*, Bolonha: Il Mulino.
BANISTER, David (2005), *Unsustainable Transport: City Transport in the New Century*, Londres: Routledge.
BARATA SALGUEIRO, Teresa (2001), *Lisboa, Periferia e Centralidades*, Oeiras: Celta Editora.
BARRETO, António (2004), «Mudança social em Portugal, 1960-2000», *in* Pinto, António Costa (coord.) *Portugal contemporâneo*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
BAUMAN, Zygmunt (2000), *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.
BEAUMONT, Justin e **NICHOLLS, Walter** (2008), «Plural Governance, Participation and Democracy in Cities», in *International Journal of Urban and Regional Research*, 32, p. 87-94.
BECATTINI, Giacomo (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna: Il Mulino.
BECK, Ulrich (2000), *Un nuevo mundo feliz. La precarizad de trabajo en la era de la globalización*, Barcelona: Paidós.
——— (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
BENJAMIN, Walter (1999), *The Arcades Project*, Belknap Press of Harvard University Press.
BENKO, Georges e **LIPIETZ, Alain** (1994), *As Regiões Ganhadoras – Distritos e Redes, os novos paradigmas da geografia económica*, Oeiras: Celta Editora.
BENNETT, Richard (1997), «Administrative Systems and Economic Spaces», in *Regional Studies*, 31: 323-336.
——— (ed.) (1993), *Local Government in the new Europe*, Londres: Belhaven.
——— (1989), *Territory and Administration in Europe*, Londres: Pinter Publishers.
BORJA, Jordi (2003), *La ciudad conquistada*, Madrid: Alianza Editorial.
——— (1998), «Ciudadanía y espacio público», *in* Subirós, P. (ed.), «Ciutat real, ciutat ideal –

Significat i funció a l'espai urbà modern», *Urbanitats n.º 7*. Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

BORJA, Jordi e **CASTELLS, Manuel** (1997), *Local and Global – Management of Cities in the Information Age*, Londres: Earthscan Publications.

BORJA, Jordi e **MUXI, Zaida** (2001), *L'espai Públic: Ciutat i Ciutadania*, Barcelona: Diputació de Barcelona.

BORRAZ, Olivier (1998), «Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale», in Balme, R.; Faure, A., e Mabileau, A. (dir.), *Politiques locales et transformation de l'action publique en Europe*, Grenoble: CERAT.

BOURDIEU, Pierre (1997), «The forms of capital», in Halsey, A.; Lauder, H.; Brown, P. e Wells, A., *Education: culture, economy, society*, Oxford: Oxford University Press.

BOURDIN, Alain (2010), *O urbanismo depois da crise*, Lisboa: Livros Horizonte.

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, p. 447-488, Londres: Routledge.

——— (1999), «Globalisation as Reterritorialisation: The re-scaling of urban governance in the European Union», in *Urban Studies*, 36 (3), p. 431-451.

BRENNER, Neil; JESSOP, Bob; JONES, Martin e **MACLEOD, Gordon** (ed.) (2003), *State/Space in Question*, Oxford: Blackwell Publishing.

BRENNER, Neil e **THEODORE, Nik** (ed.) (2002), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell Publishers.

BRUGUÉ, Quim e **GOMÀ, Ricard** (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Editorial Ariel.

CABRAL, Manuel Villaverde; CARREIRA DA SILVA, Felipe e SARAIVA, Tiago (2008), *Cidade e Cidadania. Governança Urbana e Participação Cidadã*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, ICS.

CABRAL, Manuel Villaverde (2000), «O exercício da cidadania política em Portugal», in *Análise Social*, volume xxxv (154-155), p. 85-113.

CÂNCIO, Fernanda (2003), *Cidades sem nome – crónica da condição suburbana*, Lisboa: CCDRLVT.

CAPEL, Horacio (2005), *El modelo Barcelona: un examen crítico*, Barcelona: Ediciones del Serbal.

CASTELLS, Manuel (2002), «Conclusion: Urban Sociology in the Twenty-first Century», *in* Susser, Ida, *The Castells Reader on Cities and Social Theory*, Oxford: Blackwell Publishers.

——— (1996-1998), *The information age: Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishers.

——— (1972), *La question urbaine*, Paris: Maspero.

CASTELLS, Manuel e **Hall, Peter** (1994), *Technopoles of the world*, Londres: Routledge.

CHESHIRE, Paul e **HAY, David** (1989), *Urban Problems in Western Europe. An economic Analysis*, Londres: Unwin Hyman.

CHILDE, Gordon (1950), «The urban revolution», in *Town Planning Review*, 21, p. 3-17.

CHOAY, Françoise (1965), *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris: Editions du Seuil.

CLARK, Terry (2004), «The city as an entertainment machine», in *Research in Urban Policy*, vol. 9, Amsterdam: Elsevier – JAI Press.

CLARK, Terry e **HOFFMAN-MARTINOT, Vincent** (1998), *The new political culture*, Boulder: Westview Press.

COHEN, Michael (2000), *Fundamentalism, Perception and Diversity: Looking through an Urban Kaleidoscope.* Paper presented in the opening session of the master *Gestión de Ciudades*, Barcelona: UPC.

COLEMAN, James (1990), *Foundations of Social Theory,* Cambridge, MA: Belknap.

COSTA, António Firmino (1999), *Sociedade de bairro: Dinâmicas sociais da identidade cultural*, Oeiras: Celta Editora.

COSTA PINTO, António e **FREIRE, André** (2003), *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras: Celta Editora.

CROZIER, Michel (1995), *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se reformer*, Paris: InterEditions.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel e **WATANUKI, Joji** (1975), *The crisis of democracy: report on the governability of democracy to the trilateral commission*, Nova Iorque: New York University Press.

CROZIER, Michel e **FRIEDBERG, Eberhard** (1977), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris: Seuil.

DAVIES, Jonathan (2011), *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*, Bristol: Policy Press.

DAVIS, Mike (1999) *Ecology of fear*, Nova Iorque: Vintage Books.

DEAR, Michael (1988), «The post-modern challenge: reconstructing human geography», in *Transactions*, 13: 262-274, Institute of British Geographers.

DELGADO, Manuel (2003), «La No-ciudad como ciudad absoluta», *in* Barja, Juan, Duque, Félix e Gallego, Joaquín (ed.) *No Ciudad*, Sileno – variaciones sobre arte y pensamiento, vol. 14--15, p. 123-131, Madrid: Abada Editores.

DEMATTEIS, Giuseppe (2000), Spatial images of European urbanization», *in* Bagnasco e Le Galès, *Cities in contemporary Europe*, p. 48-73, Cambridge: Cambridge University Press.

——— (1996) *Il contributto della geografia umana alle scienze del territorio*, Milão: Franco Angeli.

DIGAETANO, Alan e **KLEMANSKI, John** (1999), *Power and City Governance – Comparative Perspectives on Urban Development*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

——— (1993), «Urban regimes in comparative perspective», in *Urban Affairs Quarterly*, 29(1): 54-83.

DRYZEK, John (2002), *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford University Press.

DUCHASTEL, Jules e **CANET, Raphael** (2004), «Du local ao global – Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie», *in* Jouve, Bernard e Booth, Philip (2004), *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy: Presses de L'Université du Québec.

DUNLEAVY, Patrick (1980), *Urban Political Analysis*, Londres: Macmillan Press.

ESPING-ANDERSEN, Gosta (1996), «After the Golden Age? State Dilemmas in a Global Economy», *in* Esping-Anderson, Gosta (eds.). *Welfare States in Transition*, p. 1-31, Londres: Sage Publications.

——— (1990), *The Three worlds of the welfare capitalism*, Londres: Polity Press.

ESPUCHE, Álvaro e **RUEDA, Salvador** (1999), *La ciutat sostenible*, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

ESSER, Josef e **HIRSCH, Joachim** (1994), «The crisis of Fordism and the dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban structure», *in* Amin, A., *Post-Fordism: A reader*, Oxford: Blackwell.

ESTEVE, Josep (1999), *La estrategia de las ciudades,* Diputació de Barcelona.

FEDOZZI, Luciano (1997), *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre: Tomo Editorial.

FERNANDES, António Teixeira (2004), «Democracia, descentralização e cidadania», *in* Viegas, José Manuel; Pinto, António Costa e Faria, Sérgio, *Democracia – Novos desafios e novos horizontes*, Oeiras: Celta Editora.

FERRÃO, João (2011), *O ordenamento do território como política pública*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

——— (2004) *A cidade como agitação social – Pedido de ajuda de um geógrafo aos colegas das ciências sociais* in Cidades, Comunidades e Territórios, n.º 8, 111-117, CET/ISCTE

——— (2003), «Intervir na cidade: complexidade, visão e rumo», *in* Portas, N.; Domingues, A., e Cabral, J. (coord.), *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

——— (coord.) (2002), *As regiões metropolitanas portuguesas no contexto ibérico*, Lisboa: Colecção Estudos 5, DGOTDU.

FERREIRA, António Fonseca (2005), *Gestão estratégica de cidades e regiões*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FLORIDA, Richard (2003), *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, Nova Iorque: Basic Books.

FONT, Antonio (coord.) (2003), *Planeamiento urbanístico – De la controversia a la renovación,* Diputació de Barcelona.

——— (2001), «Planejament urbanistic per al segle XXI. L'experiencia recent de Catalunya», in *Urban*, n.º 5, Madrid.

FONT, Joan (2003), «Participación local. Mas allá de la democracia asociativa», *in* Subirats, Joan (ed.) (2003), *Elementos de nueva política*, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

FONT, Joan (coord.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Editorial Ariel.

FORREST, Ray e **KEARNS, Ade** (2001), «Social Cohesion, Social Capital and the Neighbourhood», in *Urban Studies*, 38(12), p. 2125-2143.

FRIEDBERG, Erhard (1994), «Le raisonement strategique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention», in *L'Analyse Stratégique*, Seuil, Paris: Colloque de Cerisy.

GARCIA, Marisol; EIZAGUIRRE, Santiago; PRADEL, Marc; TERRONES, Albert e MARTÍNEZ, Xavier (2012), «Multilevel Governance and Social Cohesion: bringing back conflict in citizenship practices», in *Urban Studies* (no prelo).

GASPAR, Jorge (2001), «Urban economic futures: a comment». Documento apresentado na conferência *Urban Futures*, Estocolmo (ver em www.storstad.gov.se/urbanfutures).

GAUDIN, Jean-Pierre e **NOVARINA, Gilles** (1997), *Politiques Publiques et négociation: multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris: CNRS Éditions.

GEDDES, Mike (2005), «Neoliberalism and Local Governance: Cross-national perspectives and speculations», in *Policy Studies*, 26(3/4).

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan (1998), *Presupuesto participativo – La experiencia de Porto Alegre*, Editorial Universitária de Buenos Aires.

GITTELL, Marylin e **VIDAL, Avis** (1998), *Community Organization. Building Social Capital as a Development Strategy*, Thousand Oaks: Sage Publications.

GODET, Michel (1997), «La prospective stratégique: différences et complémentarités», in *Futuribles*, Abril, p. 45-57.

——— (1993), *Manual de prospectiva estratégica: da antecipação à acção*, Lisboa: Publicações D. Quixote.

GOMÀ, Ricard (2003), «Nuevas agendas y nuevos actores: las redes de solidariedad internacional y antimilitaristas», *in* Subirats, Joan (ed.) (2003), *Elementos de nueva política,* Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

GOMES, Salis (2003), «A avaliação das políticas públicas e a governabilidade», *in* Mozzicafreddo, Juan Gomes, Salis e Batista, João (org.) (2003), *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora.

——— (2001), «Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal», *in* Mozzicafreddo, Juan e Gomes, Salis (org.) (2001), *Administração e Política – perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora.

GUELL, José Miguel (1997), *Planificación Estratégica de Ciudades*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

GUERRA, Isabel (2006), *Participação e acção colectiva. Interesses, conflitos e consensos*, Cascais: Principia.

——— (2003), «Tensões do urbanismo quotidiano», *in* Portas, N.; Domingues, A. e Cabral, J., *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

——— (2002), «Cidadania, exclusões e solidariedades. Paradoxos e sentidos das 'novas políticas sociais'», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, Lisboa.

——— (2000), «O Planeamento Estratégico das Cidades – Organização do Espaço e Acção Colectiva», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 1, Lisboa: Centro de Estudos Territoriais – CET/ISCTE.

——— (2000), *Fundamentos e processos de uma sociologia de acção – O planeamento em ciências sociais*, Cascais: Principia.

——— (1999), *A Baixa Pombalina: diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*, Oeiras: Celta Editora.

HALL, Peter (1998), *Cities in Civilisation*, Londres: Orion Books.

——— (1988), *Cities of Tomorrow*, Londres: Blackwell Publishers.

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.

HAMEL, Pierre (2004), «Les villes contemporaines et le renouvellement de la démocratie locale», in Jouve, Bernard e Booth, Philip (2004), *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy: Presses de L'Université du Québec.

HANSON, Susan e **GIULIANO, Genevieve** (eds.) (2004), *The Geography of Urban Transportation*, 3.ª ed., Nova Iorque: Guilford Press.

HARDING, Alan (1996), *Coalition-formation and Urban redevelopment: A cross-national study.* Full summary of a research project funded by the UK Economic and Social Research Council's Local Governança Programme (1993-1995), Liverpool: European Institute for Urban Affairs.

——— (1995), «Elite Theory and Growth machines», *in* Judge, D. (*et al.*), *Theories of urban politics*, Londres: Sage Publications.

——— (1994), «Urban regimes and Growth machines: toward a cross-national research agenda», in *Urban Affairs Quarterly*, 29(3): 356-382.

HARVEY, David (2010), *The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism*, Oxford University Press.
——— (2009), *Cosmopolitanism and the Geographies of freedom*, Nova Iorque: Columbia University Press.
——— (2008), «The right to the city», in *New Left Review*, 53, p. 23-40.
——— (2005), «El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura», *in* Harvey, David e Smith, Neil, *Capital Financiero, propiedad inmobiliaria y cultura,* Edición de Museu d'Art Contemporani de Barcelona y Universitat Autònoma de Barcelona.
——— (2001), *Spaces of Capital – Towards a critical geography*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
——— (2000), *Spaces of Hope*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
——— (1997), «The new urbanism and the communitarian trap», in *Harvard Design Magazine*, Winter/Spring, 68-69.
——— (1996), «Cities or Urbanisation?», in *City. Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy*, Action 1-2.
——— (1994), «Flexible Accumulation through Urbanisation: Reflections on 'Post-modernism' in the American City», *in* Amin, A. (ed.), *Post-Fordism: a Reader*, Oxford: Blackwell Publishers.
——— (1992), *Urbanismo y desigualdad social Siglo XXI*, Madrid.
——— (1990), *The condition of postmodernity*, Londres: Blackwell.
——— (1973), *Social justice and the city*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
HEALEY, Patsy (1998), *Institutional Capacity-Building, urban Planning and urban Regeneration Projects*. Documento apresentado no congresso da AESOP, Aveiro.
——— (1997), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, Londres: Macmillan.
——— (1992), «The reorganisation of the state and market in planning», in *Urban Studies*, 29(3): 411-434.
HEALEY, Patsy e **WILLIAMS, Richard** (1993), «European urban planning systems: diversity and convergence», in *Urban Studies*, 30(4/5): 701-720.
HIGHLEY, John e **BURTON, Michael** (2003), «Elites, Classes políticas e democracia no século XXI», in Pinto, António Costa e Freire, André *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras: Celta Editora.
HILLMAN, Mayer; ADAMS, John e **WHITELEGG, John** (1991), *One False Move... a study of children's independent mobility*, Policy Studies Institute.
HIRST, Paul (1993), *Associative Democracy*, Cambridge: Polity Press.
INDOVINA, Francesco (2001), «Geologia da insegurança urbana – A construção social do medo nas cidades», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 2, Lisboa: CET/ISCTE.
——— (1993), *La città ocasionale*, Veneza: Franco Angeli.
——— (ed.) (1991), *La città di fine millennio. Firenze, Genova, Milão, Napoli, Roma, Torino*, Veneza: Franco Angeli.
JACOBS, Jane (1969), *The economy of cities*, Londres: Vintage Books.
——— (1961), *Morte e vida de grandes cidades* (edição de 2000), São Paulo: Martins Fontes.
JAMESON, Fredric (1984), «Post-modernism or the cultural logic of late capitalism», in *The New Left Review*, 146, 53-92.
JESSOP, Bob (2002), «Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance», *in* Brenner, Neil e Theodore, Nik (ed.) (2002), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell Publishers.

——— (2002), *The future of the capitalist state*, Cambridge: Polity Press.

——— (2000), «Globalisation, entrepreneurial cities and the social economy», *in* Hamel, Pierre; Lustiger-Thaler, Henri e Mayer, Margit (ed.), *Urban movements in a globalising world*, Londres: Routledge.

——— (1999), «The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination», in *Social Policy and Administration*, 33/4.

——— (1998), «The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development», in *International Social Science Journal*, 155, p. 29-45.

——— (1994), «Post-Fordism and the State», in Amin, Ash, *Post-Fordism: A reader*, Oxford: Blackwell.

——— (1993), «Towards a Shumpeterian workfare State? Preliminary remarks on Post-Fordist political economy», in *Studies in Political Economy*, 40, p. 7-39.

JOANA, Jean (coord.) (2000), «Qui gouverne les villes?», in *Pôle Sud – Revue de Science Politique de l'Europe Méridionale*, n.º 13.

JOUVE, Bernard (2004), «Introduction: Le métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique», *in* Jouve, Bernard e Booth, Philip, *Démocraties Métropolitaines – Transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy: Presses de L'Université du Québec.

——— (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Paris: Elsevier.

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

JOUVE, Bernard e **LEFÈVRE, Christian** (dir.) (2002), *Métropoles ingouvernables: Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris: Elsevier.

——— (ed.) (1999), *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris: Anthropos.

——— (1999), «De la gouvernance urbaine au Gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe», in *Revue Française de Science Politique*, 49, 6: 835-853.

JUDGE, David (1995), «Pluralism», *in* Judge, David (*et al.*), *Theories of urban politics*, Londres: Sage Publications.

JÚNIOR, Nelson e **ROLNIK, Raquel** (2001), *Estatuto da Cidade – novas perspectivas para reforma urbana*, São Paulo: Cadernos Polis, Instituto Polis.

KANTOR, Paul e **SAVITCH, Hank** (1993), «Can politicians bargain with business? A theoretical and comparative perspective on urban development», in *Urban Affairs Quarterly*, 29(2): 230-255.

KANTOR, Paul; SAVITCH, Hank e **HADDOCK, Serena** (1997), «The political economy of urban regimes: A comparative perspective», in *Urban Affairs Review*, 32(3): 348-377.

KEIL, Roger (2003), «Globalisation makes states: perspectives on local governance in the age of the world city», *in* Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin e Macleod, Gordon (ed.) (2003), *State Space in Question*, Oxford: Blackwell Publishing.

KEATING, Michael (1991), *Comparative Urban Politics*, Aldershot: Edward Elgar.

KOOIMAN, Jan (2003), *Governing as governance*, Londres: Sage.

KOOLHAAS, Rem e **MAU, Bruce** (1995), *S, M, L, XL*, Roterdam: 010 Publishers.

KRUGMAN, Paul (1997), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge: MIT Press.

KUNZMANN, Klaus (2005), «Creativity in planning: a fuzzy concept?», in *DISP 162*, n.º 3.

——— (1998), *Urban Governance in City Regions: an European Perspective* Documento apresentado na conferência da AESOP, Aveiro.

KYMLICKA, Will (2003), *La voie canadienne*, Boréal: Montréal.

LANDRY, Charles (2002), *The creative city. A toolkit for urban innovators*, Londres: Earthscan.

LASH, Scott e **URRY, John** (1987), *The end of organized capitalism*, Oxford Press.

LEFEBVRE, Henri (1974), *La production de l'espace*, Paris: Anthropos.

——— (1970), *La révolution urbaine*, Paris: Editions Gallimard.

——— (1968), *Le droit a la ville*, Paris: Anthropos.

——— (1961), *Critique de la vie quotidienne – Fondements d'une sociologie de la quotidienneté*, Paris: L'Arche.

LEONTIDOU, Lila (2010), *Urban social movements in 'weak' civil societies: the right to the city and cosmopolitan activism in Southern Europe Urban Studies*, 47(6), p. 1179-203.

——— (1990), *The mediterranean city in transition: social change and urban development*, Cambridge University Press.

LE GALÈS, Patrick (2000), «Private-sector interests and urban governance», *in* Bagnasco, Arnaldo e Le Galès, Patrick (ed.) (2000), *Cities in contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

——— (1995), «Du Gouvernement des villes à la Gouvernance urbaine», in *Revue Française de Science Politique*, 45 (1): 57-95.

LEONE, Carlos (2005), *Portugal extemporâneo. História das ideias do discurso crítico moderno*, Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda.

LINDBLOM, Charles (1977), *Politics and Markets: The world's political economic systems*, Nova Iorque: Basic Books.

LIPIETZ, Alain (1994), *Post-Fordism and democracy* in Amin, Ash *Post-Fordism: A reader*, p. 338--358, Oxford: Blackwell.

——— (1985), *Mirages and miracles. The crisis of global fordism*, Londres: Verso.

LOGAN, John e **MOLOTCH, Harvey** (1987), *Urban Fortunes*, Berkeley, USA: University of California Press.

LOPES, João Teixeira (2004), «Política do vivido e acção política», in Viegas, José Manuel; Pinto, António Costa e Faria, Sérgio (org.), *Democracia – Novos desafios e novos horizontes*, Oeiras: Celta Editora.

——— (2002), *Novas questões da sociologia urbana – Conteúdos e orientações pedagógicas*, Porto: Edições Afrontamento.

LORRAIN, Dominique (2000a), «The construction of urban services models», *in* Bagnasco, Arnaldo e Le Galès, Patrick (ed.) (2000), *Cities in contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

——— (2000b), «Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche», in *Pôle Sud, Qui gouverne les villes?* 13.

MACHADO PAIS, José e FERREIRA, Vítor (org) (2010), *Tempos e transições de vida: Portugal ao espelho da Europa*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

MALONEY, William; SMITH, Graham e **STOGER, Gerry** (2000), «Social capital and urban governance: adding a more contextualized top-down perspective», in *Political Studies*, 48, 823-884.

MARSHALL, Thomas (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: Cambridge University Press.

MARTINOTTI, Guido (1993), *Metropoli: La nuova morfologia sociale della città*, Bologna: Il Mulino.

MASSEY, Doreen (2007), *World city*, Cambridge: Polity Press.

——— (1984), *Spatial divisions of labour. Social structures and the geography of production*, Nova Iorque: Methuen.

MATIAS FERREIRA, Vítor (2004), *O fascínio da cidade – Memória e projecto da urbanidade*, Lisboa: Ler Devagar.

——— (2000), «Cidade e Democracia. Ambiente, Património e Espaço Público – Uma cidadania urbana?», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 1, Lisboa: Centro de Estudos Territoriais – CET/ISCTE.

——— (*et al.*) (2000), «Condição Social, Ambiente Urbano e Qualidade de Vida – Observação Prospectiva da Metrópole de Lisboa», Lisboa: Projecto de investigação integrado no Observatório do Ambiente Urbano OBSERVA/ISCTE.

MAYER, Margit (2003), «The Onward Sweep of social capital: Causes and consequences for understanding cities, communities and urban movements», in *International Journal of Urban and Regional Research, 27*, p. 110-132.

——— (2001), «Transformations in urban struggles: from social movement to social capital?». Documento apresentado na conferência *The City*, Amsterdam: Social Justice and Re-distributive Justice.

——— (2000), «Social movements in European Cities: transitions from the 1970s to the 1990s», *in* Bagnasco, Arnaldo e Le Galès, Patrick (ed.), *Cities in contemporary Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.

——— (1994), «Post-Fordism in city politics», *in* Amin, Ash, *Post-Fordism: A reader*, Oxford: Blackwell.

MITCHELL, William (1999), *e-topia: urban life, Jim – but not as we know it*, Cambridge, MA: MIT Press.

MOLOTCH, Harvey (1976), «The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place», in *American Journal of Sociology*, 82(2), 309-322.

MONCLÚS, Javier (ed.) (1996), *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

MONTALVO, António (2003), «Tendências e perspectivas do novo modelo de gestão pública municipal», *in* Mozzicafreddo, Juan; Gomes, Salis e Batista, João (org.), *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora.

MOULAERT, Frank; MARTINELLI, Flavia; SWYNGEDOUW, Erik e **GONZALEZ, Sara** (eds.) (2010), *Can neighbourhoods save the city?*, London: Routledge.

MOULAERT, Frank; MARTINELLI, Flavia; GONZALEZ, Sara e SWYNGEDOUW, Erik (2007), «Social Innovation and Governance in European Cities: urban development between path dependency and radical innovation», in *European Urban and Regional Studies*, 14 (3), p. 195-209.

MOULAERT, Frank; RODRIGUEZ, Arantxa e **SWYNGEDOUW, Erik** (2005), «The Globalized City: Economic Reestructuring and Social Polarisation», in *European Cities*, Oxford: Oxford University Press.

MOZZICAFREDDO, Juan (2003), «A responsabilidade e a cidadania na administração pública», *in* Mozzicafreddo, Juan; Gomes, Salis, e Batista, João (org.), *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora.

——— (2001), «Modernização da administração pública e poder político», *in* Mozzicafreddo, Juan e Gomes, Salis (org.) (2001), *Administração e Política – perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora.

MOZZICAFREDDO, Juan; GOMES, Salis, e **BATISTA, João** (org.) (2003), *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos*, Oeiras: Celta Editora.

MUÑOZ, Francesc (2004), «Urbanalización – En el zoco global de las imágenes urbanas», in *Cidades, Comunidades e Territorios*, n.º 9: 27-38, Lisboa: CET/ISCTE.

NEL.LO, Oriol e **MUÑOZ, Francesc** (2004), «El proceso de urbanización», *in* Romero, Juan (coord.), *Geografía Humana*, p. 255-332, Barcelona: Editorial Ariel.

NEL.LO, Oriol (2006), *Dinámicas territoriales, transformaciones sociales y políticas públicas en Cataluña* Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Geografía.

——— (2002), «A Cidade da Esperança», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 5: 124-126, Lisboa: CET/ISCTE.

——— (2001), *Ciutat de ciutats*, Barcelona: Editorial Empúries.

——— (1996), «Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa», *in* Monclús, Javier (ed.) (1996), *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

——— (1995), «Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europea», in *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, III (106), p. 783-792.

NEWMAN, Peter e **THORNLEY, Andy** (1996), *Urban Planning in Europe*, Londres: Routledge.

NOGUÉ, Joan e **ALBET, Abel** (2004), «Cartografía de los cambios sociales y culturales», *in* Romero, Juan (coord.), *Geografía Humana*, p. 159-202, Barcelona: Editorial Ariel.

ORDOVÁS, María José (2000), *Políticas y estrategias urbanas – La distribución del espacio privado y público en la ciudad*, Madrid: Editorial Fundamentos.

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

ORTEGA, José Varcáncel (2004), «La geografía para el siglo XXI», *in* Romero, Juan (coord.), *Geografía Humana*, Barcelona: Editorial Ariel.

PADIOLEAU, Jean-Gustave (1989), «Un movement de rationalisation de l'action publique urbaine: le planning stratégique», in Wachter, Serge, *Politiques Publiques et Territoires*, Paris: Editions L'Harmattan.

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

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

PECK, Jamie (2002), «Political economies of scale: fast policy, interscalar relations neo-liberal workfare», in *Economic Geography*, 78/3, p. 332-360.

——— (2001), *Workfare States*, Nova Iorque: Guildford.

——— (1995), «Moving and Shaking: business elites, state localism and urban privatism», in *Progress in Human Geography*, 19(1): 16-46.

PECK, Jamie e **TICKELL, Adam** (1994), «Searching for a new institutional fix: The after-Fordist crisis and global-local disorder», *in* Amin, Ash, *Post-Fordism: A reader*, Oxford: Blackwell.

PEREIRA, Margarida (coord.) (1999), *Grandes Áreas Urbanas. Reorganização institucional e territorial. O caso da Área Metropolitana de Lisboa*, CEGPR, FCSHU, Universidade Nova de Lisboa.

PERESTRELO, Margarida e **CASTRO CALDAS, J.** (1996), «Estratégias de actores: Prospectiva e avaliação», in *Sociologia – Problemas e Práticas*, 22, Lisboa: Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, ISCTE.

PIERRE, Jon (1999), «Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics», in *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372-396.

PINSON, Gilles (2009), *Gouverner les villes par project: urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris: Presses de sciences po.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e **CABRAL, João** (2011), *Políticas Urbanas II: Transformações, regulação e projectos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

——— (2003), *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

PORTAS, Nuno (1990), «Urbanismo regrado, urbanismo negociado», in *Cadernos Municipais*, Ano 2 (53).

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

PUTNAM, Robert (2000), *Bowling alone – The collapse and revival of American community*, Nova Iorque: Simon & Schuster Paperbacks.

——— (1993), *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

REIS, José (coord.) (2005), *Governação regional e gestão das intervenções financiadas pelos fundos estruturais*. Estudo efectuado para o Observatório do QCA III (ver em www.qca.pt), Coimbra: FEUC.

——— (2003), «Globalização e inovação: uma discussão sobre as densidades urbanas». Texto de intervenção na sessão plenária da conferência *Inovação Tecnológica e globalização: implicações para os países de desenvolvimento intermédio*, Lisboa: CET/DINÂMIA (ISCTE).

RHODES, Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance,. Reflexivity and Accountability*, Londres: Open University Press.

ROGERS, Richard (1997), *Cities for a Small Planet*, Londres: Faber and Faber.

RUEDA, Salvador (coord.) (2002), *Barcelona, Ciutat mediterrània, compacta e complexa – Una visió de futur més sostenible*, Ajuntament de Barcelona.

RUIVO, Fernando (2000), *O Estado labiríntico*, Porto: Edições Afrontamento.

SANTOS SILVA, Augusto (2004), «Sociedade civil, democracia local e desenvolvimento», in Viegas, José Manuel; Pinto, António Costa e Faria, Sérgio, *Democracia – Novos desafios e novos horizontes*, Oeiras: Celta Editora.

SARTORI, Giovanni (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo e extranjería*, Madrid: Taurus.

SASSEN, Saskia (2010), «A savage sorting of winners and losers: Contemporary versions of primitive accumulation», in *Globalisations*, 7(1), p. 23-50.

——— (2005), «Forward», *in* Yuri Kazepov (ed.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge of Urban Cohesion*, p. xvii-xxii, London: Blackwell Publishing.

——— (1994), *Cities under a World Economy*, Nova Iorque: Princeton University Press.

——— (1991), *The Global City*, Nova Iorque: Princeton University Press.

SAUNDERS, Peter (1986), *Social Theory and the Urban Question*, Londres: Hutchinson.

SEIXAS, João (2011), «Catalysing Governance in a Paradoxical City. The Lisbon Strategic Chart and the uncertainties of political empowerment in the Portuguese capital city», in *Urban*

Research and Practice Special issue «Current Urban Problems in Spain and Portugal», 4 (3), 264-284.

——— (2010), «Os Mega-Eventos na Cidade. Imagética Social, Política Económica e Governança Urbana», in *e-metropolis*, Revista Electrónica de Estudos Urbanos e Regionais (ver em http://web.observatoriodasmetropoles.net/emetropolis/edicoes/n02_set2010/e-metropolis_n02_materia-de-capa.pdf), Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

——— (2008), «Estruturas e Dinâmicas do Capital Sócio-Cultural em Lisboa», in Cabral, Manuel Villaverde; Silva, Filipe Carreira da e Saraiva, Tiago (coord.), *Cidade e Cidadania. Governança Urbana e Participação Cidadã*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

——— (2005), «A cidade na encruzilhada: novas realidades e novos desafios para a cidade europeia contemporânea», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 11: 105-122, Lisboa: CET/ /ISCTE.

——— (2002), «The gaps of Urban governance – Questionings and perceptions upon Metropolitan Lisbon urban management», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 5: 99-115, Lisboa: CET/ISCTE.

——— (2000), «Que inovações possíveis para o Governo Urbano em Lisboa?», in *Scripta Nova, Revista de Geografía y Ciencias Sociales*, n.º 69, Universidade de Barcelona.

——— (2000), «A cidade não governada – Motivações públicas e governação urbana», in *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 1, Lisboa: Centro de Estudos Territoriais – CET/ISCTE.

SEIXAS, João e **ALBET, Abel** (coord.) (2010), «Urban Governance in the South of Europe», in *Análise Social*, n.º 197, Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

SEIXAS, João e **COSTA, Pedro** (2010), «Das Cidades Criativas à Criatividade Urbana? Espaço, Criatividade e Governança na Cidade Contemporânea», in *Próximo Futur*o (ver em http://www.proximofuturo.gulbenkian.pt/pdf/Artigo_JS_PC_FCG_Versao_Mini_18_Mar-rev.pdf), Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

SENNETT, Richard (1994), *Flesh and Stone: The body and the city in western civilisation*, Nova Iorque: Norton & Company.

——— (1990), *The conscience of the eye: The design and social life of cities*, Nova Iorque: Norton & Company.

SHARPE, Laurence (1993), *The rise of Meso-Government in Europe*, Londres: Sage Publications.

SIMMEL, Georg (1972), «On individuality and social forms», *in* Levine, Donald N. (ed.), *Heritage of Sociology Series*, Nova Iorque.

——— (1965), «Les grandes villes et la vie de l'esprit», *in* Choay, Françoise, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Paris: Editions du Seuil.

SMITH, Neil (1979), «Towards the theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people», in *Journal of the American Planning Association*, 45, p. 530-548.

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

——— (1999), *Postmodern geographies*, Londres: Verso.

SOUSA SANTOS, Boaventura (1994), *Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade*, 5.ª edição, Porto: Edições Afrontamento.

STIGLITZ, Joseph (2002), *Globalização, a grande desilusão*, Lisboa: Terramar.

STOKER, Gerry (2000), «Networked local government: a desirable goal but can it be achieved?». Documento apresentado na conferência *Dinàmiques territorials i organizatció territorial*, Barcelona: UIMP.

——— (1995), «Urban regime theory», *in* Judge, David (*et al.*), *Theories of urban politics*, Londres: Sage Publications.

——— (1991), «Trends in European local government», *in* Batley, Richard e Stoker, Gerry (ed.), *Local Government in Europe*, Londres: Macmillan.

STOKER, Gerry e **YOUNG, Stephen** (1993), *Cities in the 1990's*, Harlow: Longman.

STONE, Clarence (1989), *Regime politics: governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence: University Press of Kansas.

SUBIRATS, Joan (ed.) (2003), *Elementos de nueva política,* Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

——— (2001), «Ciudad: Proyecto, Gobierno y responsabilidades colectivas». Documento apresentado no Seminari *Model Barcelona*, Centro de Cultura contemporània de Barcelona, Outubro.

SWEDBERG, Richard (1987), *Current Sociology*, Londres: Sage Publications.

SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank e **RODRIGUEZ, Arantxa** (2002), «Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy», *in* Brenner, Neil e Theodore, Nik (ed.), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Oxford: Blackwell Publishers.

DE TOCQUEVILLE, Alexis (2001) *Da Democracia na América*, Cascais: Principia.

TOURAINE, Alain (2010), «Getting to grips with the future», in *La Republica*, October 4, Rome, http://www.presseurop.eu/en/content/article/352021-getting-grips-future

——— (2010), Statement at the Council of Europe, 23 June, Parliamentary Assembly Session: 21 to 25 June 2010, http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal/statement-by-alain-touraine

——— (2005), *Un nouveau paradigme*, Paris: Librairie Arthéme Fayard.

——— (1996), *O que é a democracia*, Lisboa: Instituto Piaget.

——— (1992), *Critique de la Modernité*, Paris: Librairie Arthéme Fayard.

——— (1984), *Le retour de l'acteur*, Paris: Maspero.

TURNER, Bryan (ed.) (1993), *Citizenship and Social Theory*, Londres: Sage Publications.

VALCÁRCEL, José Ortega (2004), «La geografía para el siglo XXI», *in* Romero, Juan (coord.) *Geografía Humana*, Barcelona: Ariel.

VELTZ, Pierre (1996), *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'Archipel*, Paris: Presses Universitaires de France.

VENTURI, Marco (1994), *Grandi eventi. La festivalizzacione della politica urbana*, Veneza: Il Cardo.

VERDÚ, Vicente (2003), *El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción*, Barcelona: Editorial Anagrama.

VIEGAS, José Manuel (2003), «Atitudes dos portugueses relativamente à cidadania», *in* Cabral, Manuel Villaverde; Vala, Jorge e Freire, André, *Desigualdades sociais e percepções de justiça*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, ICS.

VIEGAS, José Manuel e **DIAS, Eduardo** (ed.) (2000), *Cidadania, Integração e Globalização*, Oeiras: Celta Editora.

WACHTER, Serge (1989), *Politiques Publiques et Territoires*, Paris: Editions L'Harmattan.

WALLACE, Helen; WALLACE, William e POLLACK, Mark A. (eds) (2010), *Participation and policy-making in the European Union,* Oxford: Oxford University Press.

WATSON, Sophie (2006), *City Publics: The (Dis)Enchantments of Urban Encounters*, London: Routledge.

WEBER, Max (1921), *La ville,* Aubier-Montaigne (1982), Paris.

WILLIAMS, Raymond (1973), *The country and the city*, Londres: Chatto and Windus & Spokesman Books.

WOLMAN, Harold (1990), *Decentralisation: What it is and why we should care* in Bennett, Richard (ed.) *Decentralisation, local governments and markets: towards a post-welfare agenda*, Oxford: Claredon Press.

WOLMAN, Harold e **GOLDSMITH, Michael** (1992), *Urban politics and policy: A comparative approach*, Oxford: Blackwell.

Documentos e Sites Institucionais

Agenda Local XXI em Portugal. Ver em http://www.cidadessustentaveis.info/portal.html

CEMAT European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (2006), Resolução n.º 2: *Princípios de Governança Territorial para a Europa*. Ver em http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Policies/CEMAT/2006_Lisbon_fr.asp

CET Centro de Estudos Territoriais (2005), *Políticas públicas de revitalização urbana* Relatório efectuado no âmbito da preparação do QREN 2007-2013 (Quadro de Referência Estratégica Nacional), para o Observatório do QCA/DGDR, Lisboa.

Conselho de Ministros da União Europeia (2007), *Carta de Leipzig* in http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/policy/2007/8/leipzig-charta-adr-pt.pdf

CML Câmara Municipal de Lisboa (2004), *Diagnóstico Sócio-Urbanístico da Cidade de Lisboa,* Edição da Câmara Municipal de Lisboa,

CML Câmara Municipal de Lisboa (2004), *Desenvolvimento Económico e Competitividade Urbana da cidade de Lisboa*, Edição da Câmara Municipal de Lisboa.

Comissão Europeia (2007), *Estado das cidades Europeias*. Ver em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/urban/state_exec_en.pdf

Comissão Europeia (2005), *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013.* Ver em http://europa.eu.int/comm/regional_policy

Comissão Europeia (1998), *Sustainable urban development in the European Union*. Ver em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/caud/caud_en.htm

Comissariado da Carta Estratégica de Lisboa (2009), *Carta Estratégica de Lisboa.* Ver em http://cartaestrategica.cm-lisboa.pt

Conselho Europeu de Urbanistas (2003), *A nova carta de Atenas 2003 – a Visão do Conselho Europeu de urbanistas sobre as cidades do século XXI*, Lisboa: CEU-ECTP.

Conselho de Ministros da União Europeia (2007), *Carta de Leipzig.* Ver em http://www.eukn.org/binaries/eukn/eukn/policy/2007/8/leipzig-charta-adr-pt.pdf

CEMR Council of European Municipalities and Regions (2011), (ed. CEMR e DEXIA) *EU Subnational Governments – 2009 Key Figures.*

ISEG e ICS (2010), (coord. Mateus, Augusto e Seixas, João) *Estudo «Qualidade de Vida e Governação da Cidade»*. Ver em http://www.reformaadministrativa.am-lisboa.pt/documentos-para-consulta.html

OECD, (2001) *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*, Paris: OECD.

Neighbourhood Renewal Strategy (UK). Ver em http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal

New Economics Foundation (2008), *From the ashes of the crash: 20 first steps from new economics to rebuild a better economy*, Londres: NEF.
Politiques de la Ville (França). Ver em http://www.ville.gouv.fr
Política de Cidades Polis XXI (Portugal). Ver em http://www.dgotdu.pt/pc
Social Polis (2011), *European Agenda for Research on Cities and Social Cohesion*, Social Polis.
UN Habitat, *Vários Relatórios Anuais.* Ver em em http://www.unhabitat.org
UNFPA, United Nations Population Fund (2008), *State of world population 2008.* Ver em http://www.unfpa.org/swp/2008/en

Título: A Cidade na Encruzilhada. Repensar a Cidade e a sua Política

Autor: João Seixas

Fotografias: Todas as fotos e imagens são do autor,
com excepção das expressamente referidas

Edição: Edições Afrontamento, Lda. / Rua de Costa Cabral, 859 / 4250-225 Porto
www.edicoesafrontamento.pt | geral@edicoesafrontamento.pt

Concepção gráfica: Edições Afrontamento, Lda.

Colecção: Cidade em Questão / 17

N.º edição: 1473

ISBN: 978-972-36-1260-8

Depósito legal: 348923/12

Impressão e Acabamento: Rainho & Neves, Lda. – Santa Maria da Feira
geral@rainhoeneves.pt

Distribuição: Companhia das Artes – Livros e Distribuição, Lda.
comercial@companhiadasartes.pt

Maio de 2013

Apoio de:

OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES