

## Iniciativa Bairros Críticos:

*Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território.*

Susana Sousa<sup>1</sup>

**R**esumo: A Iniciativa “Bairros Críticos” pretende promover uma abordagem territorial integrada e compreensiva, pelo desenvolvimento de uma intervenção experimental em torno de modelos organizacionais alternativos de reabilitação urbana.

Entre os aspectos chave que orientam a iniciativa destaca-se uma forte coordenação estratégica, com uma co-operação interministerial e a elaboração de planos de intervenção focalizados nos diagnósticos dos territórios e desenhados a nível local pelo conjunto de parceiros locais.

A Iniciativa enquadra-se numa nova política de cidades, que estende o conceito tradicional de reabilitação urbana a um domínio mais vasto que articule a perspectiva económica, social e ambiental e assegure a coesão social e qualidade de vida, através da inovação organizacional e de modelos de governança resultantes da adopção da intervenção a realizar como um projecto conjunto dos vários actores do território.

*Palavras-chave:* Coordenação estratégica; Gestão do território; Governança; Participação e compromissos.

## Enquadramento

A Iniciativa “Bairros Críticos” surge no âmbito das competências da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (implementada pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana<sup>2</sup>), como um instrumento da política de cidades: a integração social e urbana de territórios que apresentam factores de vulnerabilidade críticos.

A Iniciativa, criada pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro, é uma iniciativa experimental, interministerial<sup>3</sup>, que procura capitalizar a experiência de anteriores programas nacionais e comunitários (como o Urban, o Polis ou Programa de Reabilitação Urbana, entre outros) e ser um passo à frente no desenvolvimento de modelos de intervenção inovadores, que passam pelo reforço das dinâmicas locais para o desenvolvimento e pelo encorajamento de fortes parcerias

entre a administração central, regional e local, mas também entre organizações governamentais e não governamentais.

Um dos pressupostos base da Iniciativa é o do reconhecimento da necessidade de melhorar os mecanismos para a cooperação entre as diferentes partes envolvidas nos processos de desenvolvimento urbano.

## Territórios de Intervenção

Sendo um programa experimental, o seu desenvolvimento foi precedido pela selecção dos territórios de intervenção: três territórios piloto (Cova da Moura – Amadora; Lagarteiro – Porto, Vale da Amoreira – Moita), que embora tenham em comum o facto de apresentarem factores de vulnerabilidade crítica e terem alguma estrutura organizacional preexistente, constituem realidades com diferentes especificidades, por exemplo:

<sup>1</sup> Técnica do Gabinete de Projectos Sócio-Territoriais/Instituto de Habitação e da Reabilitação Urbana. Contacto: slsousa@ihru.pt

<sup>2</sup> Anteriormente denominado de Instituto Nacional de Habitação (INH).

<sup>3</sup> Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Administração Interna, Ministério da Saúde, Presidência de Conselho de Ministros e, mais recentemente, Ministério da Justiça.

	COVA DA MOURA	VALE DA AMOREIRA	LAGARTEIRO
Dimensão	Média	Grande	Pequena
<b>Relação com a envolvente</b>	Bairro Urbano da periferia da Área Metropolitana de Lisboa	Freguesia da periferia da Área Metropolitana de Lisboa	Bairro da Cidade do Porto
<b>Tipo de construção e de regime de propriedade da habitação</b>	Construção de génese ilegal Habitação própria ou alugada	Construção privada; Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH) – financiados pelo Estado; Habitação Social estatal Habitação própria ou alugada	Habitação municipal Habitação alugada
<b>Tipo de Problema</b>	Impasse na definição da solução	Desenvolvimento e consolidação de dinâmicas	Necessidade de intervenção estrutural

## A Abordagem...

Tendo presente a experiência de anteriores projectos nacionais e comunitários no desenvolvimento de intervenções em contextos urbanos similares – várias vezes caracterizada por dificuldades na coordenação e integração das intervenções, especialmente na coordenação estratégica de modelos de financiamento e de gestão entre os diferentes níveis de intervenção – a Iniciativa procura desenvolver e consolidar novas soluções organizacionais que:

- a) garantam o envolvimento de uma rede de parceiros alargada e diferenciada:
  - num processo de aprendizagem colectiva e de cooperação;
  - na produção de planos de acção;
  - na construção de um compromisso de acção.
- b) reconheçam a existência de lacunas em competências específicas, como a mediação entre os actores envolvidos (na construção de consensos e resolução de conflitos para os processos de desenvolvimento urbano);
- c) bem como reconheçam a necessidade de desenvolvimento de metodologias específicas que promovam a relação entre planeamento territorial e parcerias, envolvimento comunitário e empowerment.

Este programa está “centrado nos territórios, na relação que as pessoas têm com os territórios que

*habitam (e em que trabalham)”* (Freitas, 2006: 7) e, conseqüentemente, nos processos generativos na produção social dos lugares. Ou seja, “*é uma iniciativa integrada que pretende contar com a ligação e a optimização entre aquilo a que chamamos os sistemas ecológicos territoriais, Portanto, a iniciativa tem uma base territorial (...) e pretende ter vantagens na optimização dos diferentes pólos que comportam o ponto de vista territorial, da capacidade organizativa e interventiva no terreno (...) mas que vai, sobretudo, pretender intervir na optimização da relação entre estes vários actores. (...) uma iniciativa que se pretende integrada (...) porque visa intervir nas relações entre diversos factores e as pessoas”* (Freitas, 2006: 7).

## Princípios Orientadores

O programa de intervenção assume como princípios fundamentais:

- Intervenções orientadas para a inovação;
- Desenvolvimento de projectos mobilizadores com capacidade de impacte estrutural;
- Intervenções integradas e de base socio-territorial;
- Mobilização de novas formas de financiamento;
- Sustentabilidade e durabilidade dos efeitos e dos resultados;

- Coordenação estratégica e participação dos actores locais.

O programa assume, assim, finalidades que estão geralmente presentes na lógica do desenvolvimento de projectos de intervenção ao nível do desenvolvimento social urbano, nomeadamente:

- Integração dos diferentes níveis de decisão com impacte no território, com o objectivo de testar e desenvolver novos modelos de regulação e organização dos diferentes actores envolvidos (ou seja, a experimentação de modelos alternativos de governança);
- Experimentação, deste novo quadro de regulação e organização, em três áreas urbanas distintas, com perfis diferenciados ao nível da dimensão do território, do tecido organizacional, do tipo e natureza dos problemas existentes e do processo de intervenção a desenvolver. Os territórios da Iniciativa devem ser encarados como experimentais, no sentido em que eles se traduzem em diferentes tipos de desafios de intervenção e de desafio à montagem deste tipo de operações, com o objectivo de reforçar a dimensão de aprendizagem inerente a uma Iniciativa experimental;
- Análise, em termos procedimentais, da implementação dos princípios orientadores da Iniciativa e identificação de competências e regras que determinam a implementação da participação, parceria, abordagem territorial e concertação dos diferentes actores e sectores envolvidos;
- Aprendizagem para a definição de linhas orientadoras e princípios para futuras intervenções;
- Contribuição efectiva para a mudança nos territórios identificados, através da identificação dos eixos estruturantes susceptíveis de alavancarem dinâmicas e processos e intervenções inovadoras e criativas conducentes à sua transformação.

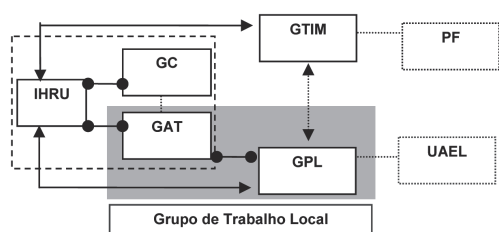
## **Construção do Plano de Acção e Protocolo de Compromisso**

O modelo organizativo deste programa (tanto na fase de implementação como na actual fase de desenvolvimento da intervenção) baseia-se numa estrutura alargada de participação que assenta no reconhecimento de:

- Necessidade de promoção da concertação de actores, através da assunção de um modelo de gestão e governança cooperativo e co-produtor de acções;
- Complexidade que envolve a construção de consensos (e portanto, na necessidade de introdução de mecanismos de mediação);
- Necessidade de introdução de mudanças significativas no que se refere à gestão e implementação da acção (nomeadamente na ligação entre o nível central e local, no alargamento da base de actores envolvidos na definição e prossecução da intervenção e a focalização nos territórios e nos seus diagnósticos, em lugar da predeterminação da intervenção resultante de uma intervenção orientada pelos mecanismos financeiros de suporte).

Para responder a este desafio, foi montada uma “complexa” estrutura de gestão, na fase de construção do próprio plano de acção, subordinada ao objectivo de simultaneamente assegurar “um maior aprofundamento técnico dos diagnósticos e uma maior capacidade de chegar à [causa] dos problemas e à identificação dos eixos de intervenção que fossem efectivamente estruturantes, [mas que] tudo isso fosse construído colectivamente por todos os actores que, à partida, se entendia terem intervenção directa no território ou obrigações formais sobre o mesmo” (Maria João Freitas, 2006: 6).

Durante a fase de construção do Plano de Acção, que culminou no compromisso dos actores envolvidos com esse mesmo plano de acção, actores diversos foram chamados a participar em diferentes papéis. O diagrama que se segue, esquematiza o modelo organizacional definido para a fase de implementação da iniciativa.



IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (ex- INH)  
 GC – Grupo de Consultores  
 GAT – Grupo de Apoio Técnico  
 GTIM – Grupo de Trabalho Interministerial  
 GPL – Grupo de Parceiros Locais  
 PF – Parceiros de Financiamento  
 UAEL – Unidade de Acção Estratégica Local

O Instituto Nacional de Habitação (actualmente Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana), coordenou a montagem do plano de acção para cada território com um grupo técnico seu, o apoio de 3 consultores e 3 grupos de apoio técnico (GAT), ligados a Universidades, que foram contratados com a função de apoiar o grupo de parceiros locais (GPL) de cada território a definir o seu diagnóstico e a construir o plano de acção, através da animação e mediação dos elementos do próprio GPL<sup>4</sup>.

O GPL, que comporta representantes de todos os ministérios envolvidos na Iniciativa, as autarquias (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia) e actores locais teve como missão concertar o plano de acção a desenvolver em cada território e o nível de compromisso e intervenção de cada um no seu desenvolvimento. Nalgumas situações, a participação foi alargada a entidades com intervenção na envolvente, com o objectivo de se trabalharem as questões da ligação dos territórios à restante malha urbana, bem como alguns parceiros de rede (redes sociais ou projectos de parceria existentes), no sentido de otimizar e cruzar planos de acção existentes<sup>5</sup>.

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTIM), composto por representantes ministeriais ao mais alto nível (gabinetes ministeriais e das secretarias de Estado), tinha como missão assegurar a coope-

ração estratégica das várias políticas sectoriais no quadro das especificidades de cada território e do modelo de concertação prévio do Plano de Acção adoptado. Deste Grupo de Trabalho fazem parte os seguintes Ministérios:

- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social;
- Ministério da Cultura;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Saúde;
- Ministério da Administração Interna;
- Presidência de Conselho de Ministros
- Ministério da Justiça<sup>6</sup>

Para além dos grupos de actores já mencionados, o diagrama identifica ainda um grupo de “parceiros de financiamento (PF)”. Este último grupo traduz a especificidade da Iniciativa no que se refere ao modelo de financiamento da intervenção, que reside no facto de não existir uma base financeira prévia. Esta abordagem traduz a intencionalidade do modelo metodológico adoptado de fazer depender os planos de intervenção locais da focalização no diagnóstico do território, em lugar de os fazer depender de planos e montantes de financiamento previamente delimitados. Neste sentido, toda a construção do esquema financeiro da intervenção exige também ele uma participação e responsabilidade conjunta dos actores envolvidos, que assumem: ou i) responsabilidade directa pelo desenvolvimento de algumas acções, ou ii) responsabilidade de procurar o financiamento ou recursos necessários para o desenvolvimento da acção. Esta responsabilização ficou claramente identificada e assumida em sede dos protocolos de parceria assinados.

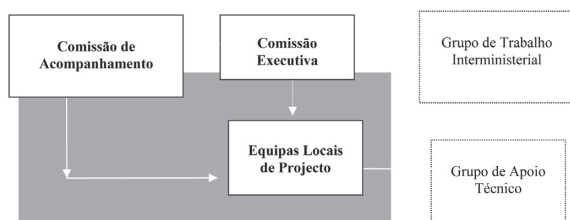
Por fim, e no que se refere ao diagrama apresentado, foi ainda discutido e identificado, entre o grupo de actores locais, a constituição das

<sup>4</sup> O desenvolvimento do trabalho de coordenação pelo INH (actualmente IHRU), implicou 7 reuniões conjuntas com o Grupo de Consultores e Grupos de Apoio Técnico, que visaram a partilha de experiências entre os GAT de cada território e a reflexividade em torno do processo de construção dos Planos de Acção, possibilitado pelo apoio dos Consultores. Este processo de reflexividade para a acção foi ainda ancorado na realização de 4 seminários de apoio técnico destinados aos GAT e GPL dos 3 territórios (I seminário – Políticas da Juventude e Práticas Urbanas; II seminário – Desenvolvimento Comunitário e Participação; III seminário – Empreendedorismo e Dinamização da Iniciativa Empresarial; IV seminário - Iniciativa Bairros Críticos - A Importância das Questões Económicas e de Emprego em Intervenções Integradas).

<sup>5</sup> A construção de consensos em torno do diagnóstico e a concertação do Plano de Acção implicou 6/7 meses de trabalho conjunto num total de 12 reuniões, situação que, em média, se traduziu em reuniões quinzenais, mas frequentemente, semanais e bi-semanais.

<sup>6</sup> Que passou a integrar o GTIM numa fase pós-protocolo.

unidades de acção estratégica locais (UAEL), que correspondem ao modelo de gestão definido para a operacionalização e acompanhamento das intervenções protocoladas e que resultou na adopção da seguinte estrutura:



A Comissão de Acompanhamento, com uma função consultiva, inclui todos os parceiros locais responsáveis pela construção do Plano de Acção, e é responsável pela monitorização da implementação do projecto e por garantir a produção das sinergias necessárias entre todos os participantes. A Comissão de Acompanhamento é a estrutura responsável, caso se afigure necessário, pela discussão e aprovação de eventuais alterações ao Plano de Acção e é a estrutura que tem os poderes deliberativos para o fazer. A Comissão de Acompanhamento reúne em sessões plenárias com uma frequência trimestral.

A Comissão Executiva, constituída a partir da Comissão de Acompanhamento, tem como missão o acompanhamento do desenvolvimento do plano de acção e o assegurar a coordenação de todas as acções com o objectivo de garantir a concretização do Plano de Acção protocolado. A Comissão Executiva reúne com uma periodicidade mensal e é composta por:

- um representante do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, que preside;
- um representante da Câmara Municipal;
- pelo menos um representante dos Ministérios que integram o Grupo de Trabalho Interministerial (normalmente representantes de 2 ou 3 ministérios);
- e, eventualmente, representantes das associações de moradores e/ou organizações não governamentais que intervêm no território.

Por fim, as Equipas Locais de Projecto que incluem:

- um Chefe de Projecto, responsável pela Coordenação da equipa técnica e das parcerias e pela monitorização do Plano de Acção definido;
- uma Equipa Técnica Local, multidisciplinar, composta por um máximo de 3 técnicos, e que é responsável pelo desenvolvimento e pelo assegurar a concretização do plano de acção;
- mas, também, Parcerias Executivas, que trabalham conjuntamente com a equipa técnica e que são responsáveis pela execução das actividades e tarefas definidas no Plano de Acção protocolado.

Para além destas estruturas que, em cada território, são responsáveis pela execução dos Planos de Acção, o modelo de gestão desenhado para a fase de desenvolvimento da intervenção, contempla ainda a existência do Grupo de Apoio Técnico e a continuidade do Grupo de Trabalho Interministerial.

O Grupo de Apoio Técnico visa apoiar as equipas de Locais de Projecto no desenvolvimento de metodologias de participação activas e na contínua incorporação da aprendizagem resultante da avaliação *on-going*. Este Grupo de Apoio Técnico visa ainda apoiar as equipas com consultoria especializada para a intervenção em cada território e apoiar à reflexividade dos actores envolvidos face às dinâmicas, processos e intervenções inerentes à Iniciativa.

Enquanto que o Grupo de Trabalho Interministerial, à semelhança da fase de implementação, tem como missão o acompanhamento da intervenção e a coordenação estratégica das políticas sectoriais, mas também o enquadrar e assegurar a participação dos seus técnicos nos grupos de trabalho a nível local. É ainda função deste Grupo de Trabalho o assegurar das decisões necessárias que garantam a concretização em cada território das responsabilidades assumidas no protocolo de parceria.

## Uma Proposta de Intervenção Integrada e Consertada...

COVA DA MOURA	LAGARTEIRO	VALE DA AMOREIRA
A. Um Bairro legal para todos B. Um Bairro qualificado e aberto ao exterior C. Programas de Intervenção Imediata D. Um Bairro com nova imagem, seguro e tranquilo E. Um Bairro com futuro para os jovens F. Um Bairro economicamente activo G. Um lugar criativo H. Um Bairro ecológico I. Estar Bem em Rede: questões operacionais, participação, proximidade, informação	A. Requalificação urbanística e ambiental do Bairro B. Saúde é vida C. Segurança activa D. Escola em rede E. A.N.I.M.A.R: Atrair, Negociar, Incentivar, Mobilizar, Activar, Reinsereir F. Comunidade empreendedora G. Estar bem em rede: questões operacionais, participação, proximidade, informação	A. Requalificação do Bairro: edifícios, espaços públicos e acessibilidades B. Arte desconcentrada: espaço de experimentação artística C. Formação profissional em contextos de exclusão D. Plataforma integrada de apoio social E. Rede de participação, cidadania e governabilidade F. Estar bem em rede: questões operacionais, participação, proximidade, informação

### Lições a Propósito da Iniciativa Bairros Críticos...

A intervenção do programa Iniciativa Bairros Críticos pretende promover uma abordagem considerada inovadora no contexto da política urbana nacional, por ser uma intervenção estratégica experimental que procura intervir provocando mudanças desejáveis e efectivas no bem estar dos residentes e a sustentabilidade e durabilidade dos resultados e efeitos. Mas os resultados esperados passam não só pelo resultado das acções concretas dos planos de acção desenhados, mas também pela criação de novos modelos organizacionais de gestão de processos para a criação de comunidades sustentáveis.

Parte do pressuposto que a questão da política da cidade exige uma abordagem a várias escalas e o desenvolvimento de instrumentos estratégicos a nível central suficientemente plásticos para não conflituarem e poderem ser utilizados de forma sinérgica por múltiplos actores, em escalas de maior proximidade de promoção e desenvolvimento de *habitats* qualificados. A Iniciativa, enquadra-se nesta nova política de cidades adoptando um conceito de reabilitação urbana alargado a um domínio mais vasto, que procura articular a perspectiva económica, social e ambiental com vista a contribuir para a coesão social e qualidade de vida, através da inovação organizacional e de modelos de governança resultantes da adopção da

intervenção a realizar como um projecto conjunto dos vários actores do território.

Apesar da fase inicial em que se encontra a intervenção nos territórios, é possível associar-lhe já a concretização e promoção de processos que visam a criação de comunidades sustentáveis e que se traduzem no “desenvolvimento de práticas colectivas e integradas de intervenção, que se faz numa bricolagem estruturante com diferentes actores, numa co-produção de compromissos que implica um trabalho em rede” (apresentação da Iniciativa Bairros Críticos realizada no *workshop* virtual, Março 2007). Assim, falar de comunidades sustentáveis e de modelos de governança (resultantes da adopção da intervenção a realizar como um projecto conjunto dos vários actores), implica reflectir e identificar algumas lições/aspectos críticos que se retiram da experiência da Iniciativa e que passam por:

- Facilitação, mediação e monitorização como aspectos chave no desenvolvimento da Iniciativa.
- Participação e trabalho em parceria como factores críticos para o sucesso da intervenção.
- Envolvimento dos vários departamentos governamentais e organizações locais (públicas, privadas, da administração central ou local), tanto na preparação como na implementação dos projectos locais.

- Assunção de que para o desenvolvimento de novos modelos organizacionais é importante a aprendizagem colectiva dos actores envolvidos, que implica o apoio de peritos na reflexividade sobre a acção.
- Permanente troca de informação e transparência dos processos de decisão e a permanente monitorização e reificação das regras e do locus de decisão.
- Reconhecimento de que as competências dos actores envolvidos são factores importantes para o sucesso da iniciativa. E que estas competências mais do que competências técnicas e conhecimento académico se traduzem em competências de negociação, de tomada de decisão, de adaptabilidade, flexibilidade e de envolvimento da comunidade.
- Reconhecimento da importância da construção da confiança que se caracteriza pela existência de “rostos” e compromissos associados às instituições.

---

## Bibliografia

ACS – Academy for Sustainable Communities, (s/d), *Case Study 1: Critical Urban Area Programme – Lisbon and Oporto, Portugal*, Leeds, ACS, p. 7.

Entrevista realizada a Freitas, Maria João, 2006, in *Dependências*, Setembro 2006, Matosinhos, COOPANG – Cooperativa de Solidariedade Social em Trabalho Cooperativo Multi-sectorial, CRL, p. 35.

Entrevista realizada a Sousa, Virgínia Leite, 2008, “Bairros Críticos: Cova da Moura, Lagarteiro e Vale da Amoreira”, in *Causas Comuns: Habitação e Reabilitação urbana*, n.º1 – Jan2008, IHRU, p. 44.

Apresentação da Iniciativa “Bairros Críticos” realizada no *Workshop* virtual promovido pela Iniciativa CIARIS, Março 2007.