

## Qualificação de bairros peri-centrais autoproduzidos em Lisboa e Maputo: virtudes e vicissitudes dos processos

*Upgrading of pericentral self-produced neighbourhoods in Lisbon and Maputo: processes' virtues and vicissitudes*

Isabel Raposo<sup>1</sup>, Sílvia Jorge<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo pretende contribuir para a discussão sobre os paradigmas contemporâneos de intervenção urbana em bairros peri-centrais e autoproduzidos, onde reside hoje mais de um sexto da humanidade, e que são particularmente extensos nas cidades do Sul. O olhar foca-se nas virtudes e vicissitudes dos processos de qualificação de bairros em diferentes tipos de contextos, programas e processos. Elegeram-se como casos de estudo três situações localizadas em duas cidades lusófonas, uma do Norte, Lisboa (Portugal), e outra do Sul, Maputo (Moçambique), onde as autoras realizaram trabalho de ação e de pesquisa: Cova da Moura e Vertente Sul de Odivelas, na Área Metropolitana de Lisboa; e Maxaquene-A, em Maputo. Tendo subjacente a noção de Direito à Cidade formulada por Lefebvre (1968), e hoje muito convocada, esta reflexão crítica visa contribuir para responder às questões “o que fazer” e “como fazer” para melhorar os tecidos urbanos auto-produzidos. Para enquadrar a análise empírica das três situações, apresentam-se primeiro em traços gerais o enquadramento jurídico e urbanístico vigentes nas duas cidades lusófonas. Comparam-se de seguida as três situações com enfoque para a questão fundiária e a centralidade da localização, a dinâmica associativa e as dinâmicas territoriais, os programas e os instrumentos urbanísticos de que foram alvo. Na abordagem sucinta e comparada das três situações destacam-se os factores que favoreceram a sua qualificação e os conflitos e contradições que retardaram ou impediram a sua concretização.

### Palavras-chave

Bairros pericentrais e autoproduzidos, cidades lusófonas, qualificação urbana, Direito à Cidade

### Abstract

This article aims to contribute to the discussion of contemporary paradigms of urban intervention in peri-central and self-produced neighborhoods, particularly extensive in South cities, where more than one-sixth of the humanity is living today. It focuses on the virtues and vicissitudes of the qualification processes of different types of contexts and neighborhoods, programs and processes. Three situations were chosen as case studies. They are located in two Lusophone cities, from North, Lisbon (Portugal) and and South, Maputo (Mozambique), where the authors carried out action and research work: Cova da Moura and Vertente Sul de Odivelas, in the Metropolitan Area of Lisbon; and Maxaquene-A in Maputo. Bearing in mind the notion of Right to the City formulated by Henri Lefebvre (1968), nowadays very claimed, this critical reflection aims to contribute to answer the questions “what to do” and “how to do” to improve such self-produced urban fabric. The legal and urban framework prevailing in the two Lusophone cities frame the empirical and comparative analysis of the three situations focused on: land issue, centrality of the location, associative dynamics and territorial dynamics, urban programs and instruments that they were targeted. In a succinct and comparative approach, the article highlights the the factors that favored their qualification as well as the conflicts and contradictions that have delayed or prevented its achievement.

### Keywords

Pericentral and self-produced neighbourhoods, Lusophone cities, (sub)urban qualification; Right to the City

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA/ULisboa) e coordenadora do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e Ação Local (Gestual-CIAUD/FAUL).

<sup>2</sup> Arquitecta, mestre em “Reabilitação da Arquitetura e Núcleos Urbanos” pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, é doutoranda em Urbanismo na mesma instituição académica, dedicando-se a analisar as transformações espaciais operadas em espaços pericentrais autoproduzidos, alvo de processos de valorização mercantil pela localização estratégica que ocupam. Membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

## Introdução

Em contexto de (sub)urbanização acelerada e de globalização económica neoliberal, em que mais de um sexto da humanidade se concentra nas margens cada vez mais extensas da cidade urbanizada, urgem respostas mais adequadas, que garantam o acesso de todos a uma habitação condigna (Davis, 2006; Birch e Wachter, 2011). A energia e o investimento despendidos por milhões de habitantes na autoconstrução ou na auto ou coprodução<sup>3</sup> do seu espaço de habitar, em regra, só à posteriori tem desencadeado alguma resposta privada ou pública. Esta tem assumido diferentes modalidades: desde a *tábula rasa* do tecido autoproduzido, geralmente visando a sua renovação urbana<sup>4</sup> e associada à expulsão realojamento e periferização dos antigos moradores; à sua qualificação<sup>5</sup>.

A *tábula rasa* tende a estar ligada a processos de disputa de espaço e de gentrificação, que negam aos primeiros habitantes o acesso no local a uma habitação condigna. Mas este paradigma urbano também já esteve e pode estar associado ao realojamento *in situ* ou na proximidade quando a operação visa o direito à habitação e à cidade e aposta na participação e inclusão dos moradores residindo em habitações muito precárias e/ou em áreas de risco ambiental. Foi o que aconteceu no quadro do programa SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local) lançado em 1974 em Portugal com o realojamento mais ou menos *in situ* das famílias residindo em bairros autoproduzidos, precários, nas periferias urbanas. Situação semelhante ocorreu duas décadas depois no quadro do Programa *Favela-Bairro*, lançado

no Rio de Janeiro em 1995, em que se procedeu ao realojamento *in situ* de famílias residindo nas áreas mais críticas destes territórios.

Os programas de qualificação dos bairros autoproduzidos, que apostam no melhoramento de infraestruturas básicas, equipamentos coletivos e espaço público, e por vezes, também do parque habitacional, tendem a apoiar-se no direito ao lugar e na melhoria do tecido urbano existente, embora sejam tendencialmente ações de menor escala. Em Portugal, no novo milénio, destacam-se pela sua aplicação nos territórios em estudo e suas proximidades, programas de escala nacional – como o *Urban*<sup>6</sup> (1995 e 2000), o PROQUAL<sup>7</sup> (2002) e a Iniciativa Bairros Críticos (2005)<sup>8</sup> – e de escala municipal, como o BIP-ZIP (2010)<sup>9</sup>. Em Moçambique, no novo milénio, não foram desenhados programas específicos de qualificação visando o direito ao lugar<sup>10</sup>, mas têm vindo a ser implementadas ações pontuais de melhoramento, geralmente por organizações da sociedade civil.

Tendo em conta o processo de produção do tecido autoconstruído ou autoproduzido e o investimento realizado pelos seus habitantes, tomamos como premissa que a dignificação da habitação supõe o direito ao lugar e o direito à cidade, no sentido preconizado por Lefebvre (2012 [1968]). Este direito não se limita ao acesso a infraestruturas e serviços básicos, ou ao regresso às cidades tradicionais. Trata-se de um direito à “vida urbana renovada” pelos próprios cidadãos e contrária à ordem imposta, de um direito à Obra (*à l’Oeuvre*), como refere o autor, ambos supondo o controlo direto dos habitantes pela sua forma de habitar. Também Harvey, na

<sup>3</sup> Com o conceito de “autoprodução” referimo-nos ao modo de produção de todo o espaço de habitar, na senda da noção de “produção do espaço” de Henri Lefebvre (1974), e não apenas à auto-construção da habitação. Pretendemos com esta denominação chamar a atenção para toda energia despendida pelos “produtores” destes espaços, em vez de sublinhar, como os conceitos hoje dominantes de informal ou ilegal, o que estes lugares não têm. Ver: Groenewald, L.; Huchzermeyer, M.; Kornienko, K.; Tredoux, M.; Raposo, I.; Rubin, M. (2013); Raposo, I.; Jorge, S.; Melo, V.; Viegas, S. (2013); Raposo, I. (2012). Poderemos referir-nos na senda de Melo (2015) à co-produção quando vários actores intervêm na sua produção.

<sup>4</sup> A noção de renovação urbana aqui convocada refere-se, como referem Guerra et al (2005: 17), à “demolição do edificado e consequente substituição por construção nova, geralmente com características morfológicas e tipológicas diferentes, e/ou novas actividades económicas adaptadas ao processo de mudança urbana”. A renovação de áreas autoproduzidas a que neste texto nos referimos está geralmente associada a processos de gentrificação do lugar e de periferização dos grupos aí previamente residentes.

<sup>5</sup> Utilizamos a noção de qualificação de bairros autoproduzidos na acepção utilizada no documento da Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção de Bairros Críticos (<https://dre.tretas.org/dre/189372/>) que coloca o foco na reabilitação e qualificação habitacional, urbanístico e ambiental (ponto 4c), mas também na criação de oportunidades de emprego (5a) e na integração social (ponto 5b), ou, como refere Guerra et al. (2005, p. 21) “na melhoria das condições de vida das populações” residentes.

<sup>6</sup> A Iniciativa Urban visou “melhorar a qualidade de vida do ponto de vista das condições sociais básicas, da qualidade do espaço urbano e da valorização de elementos ambientais locais” integrando também dimensões económicas e de valorização dos recursos humanos. A candidatura portuguesa foi aprovada em Julho de 1995, integrando seis áreas urbanas. Ver: <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=70> (consultado em Maio 2016). Na sequência desta Iniciativa foi lançada em 2000 a IC Urban II, visando “promover a melhoria da qualidade de vida das populações de centros urbanos ou de subúrbios”. Ver <http://www.qca.pt/iniciativas/urban.asp> (consultado em Maio 2016).

<sup>7</sup> O Programa Integrado de Qualificação de Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa, lançado em 2001, integrou-se na medida 1.5 (de Acções Específicas de Valorização Territorial) da Política de Requalificação Socio-Urbanística do Ministério do Planeamento tendo-se apoiado em instrumentos existentes como a Iniciativa Comunitária URBAN II. Ver <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/apresentacao-do-proqual--brandoa/713.htm> (consultado em Maio 2016). O PROQUAL Visava especificamente a requalificação e revitalização dos subúrbios, como condição para o reforço da coesão social e espacial do território metropolitano. Ver <https://issuu.com/ccdr-lvt/docs/proqual> (consultado em Maio 2016).

<sup>8</sup> Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção de Bairros Críticos. Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro. Ver <https://dre.tretas.org/dre/189372/> (consultado em Maio 2016).

<sup>9</sup> A Carta dos BIP/ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa foi aprovada em 10 de Novembro de 2010. Ver: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/12966626151eZT6rd0Bp48RL8.pdf> (consultado em Maio 2016). Ver também o catálogo on-line de exposição: CML (2013) Dentro de ti ó cidade. Energia BIP-ZIP, Lisboa, MUDE, Câmara Municipal de Lisboa, Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária. Ver: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1372236607V3aCE0ce2Cd99EY7.pdf> (consultado em Maio 2016).

<sup>10</sup> A noção de qualificação é utilizada em Moçambique na acepção de renovação e gentrificação (Raposo, I.; Jorge, S.; Melo, V.; Viegas, S. 2013).

mesma perspectiva crítica, se refere à “cidade do desejo do coração” (2008, pp. 23-24), onde todos os que nela habitam podem conduzir coletivamente os processos de urbanização.

Os três casos aqui convocados – Vertente Sul de Odivelas, Cova da Moura e Maxaquene-A –, situados em duas cidades lusófonas – Lisboa e Maputo –, referem-se a distintas configurações fundiárias e sócio-territoriais; foram enquadrados por diferentes regulamentos jurídicos e urbanísticos, objecto de diferentes programas e planos de intervenção, e seguiram diferentes engenharias da sua gestão participativa. Todavia, apresentam todos eles uma localização pericentral<sup>11</sup> e, nalgum momento, apostaram na qualificação dos tecidos existentes, fizeram recurso à participação dos seus habitantes e apostaram no seu direito ao lugar. E estes modelos de intervenção interactivos (Raposo, 2012) de que beneficiaram os três casos, confrontaram-se, no entanto, com referenciais conservadores, que marcam o seu processo e o seu desenho, bem como com interesses instalados, a que não é indiferente a valorização fundiária destes espaços. Estes confrontos conduziram a mudanças mais ou menos drásticas dos pressupostos emancipadores preconizados.

Num primeiro ponto, apresentamos, em traços gerais, o enquadramento jurídico e urbanístico que estrutura as duas cidades e cada um dos casos. Num segundo ponto, restituímos, numa abordagem comparada, a questão fundiária e a centralidade da localização de cada um dos casos, a dinâmica associativa e a dinâmica territorial, os programas e planos de intervenção de que foram alvo, as transformações inovadoras implementadas e os obstáculos com que se depararam. Em conclusão, sintetizam-se os pontos considerados mais relevantes para futuras análises e abordagens de intervenção.

### 1. Quadro jurídico e urbanístico em Portugal e em Moçambique: breve voo histórico

Até meados da década de 1970, o mesmo sistema de planeamento, centralizado, hierárquico e tecnocrata, orientava a transformação urbana em Portugal e na então colónia moçambicana. Todavia, em Portugal, os planos tinham um carácter mais normativo e proibitivo e visavam conter o

crescimento urbano, ignorando a afluência à cidade dos migrantes rurais na sequência do forte êxodo rural que se densificava desde a década de 1940 com a industrialização crescente. Referimo-nos especificamente ao Plano da Região de Lisboa de 1964, elaborado pela Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, que não tomou em consideração as dinâmicas territoriais que ocorriam na periferia (Bruno Soares, 2003, p.247; Raposo *et al.*, 2011). No que respeita a Maputo, então Lourenço Marques, o seu Plano Director de Urbanização de 1969, tinha um carácter mais orientador da ocupação do solo, tendo delimitado de forma mais abrangente áreas de expansão urbana e definido uma estratégia para a regularização das áreas autoproduzidas a que chamou de “áreas subintegradas” de “habitações precárias e não disciplinadas” (Azevedo, 1969, p. 16).

Em Lisboa, muitos dos novos cidadãos, sem recursos para acederem ao parque habitacional público ou ao mercado legal, ocuparam terrenos livres, maioritariamente públicos, nos interstícios e nas margens do espaço urbanizado, configurando os então denominados “bairros de barracas”. Outros adquiriram a preços módicos, parcelas de terreno rústico, geralmente adquiridas em avos, configurando um “loteamento clandestino”, onde construíram a sua habitação mais ou menos precária (Rodrigues *et al.*, 1989; Raposo, coord., 2011). Estes “bairros de barracas” e loteamentos clandestinos embora não autorizados por lei<sup>12</sup>, cresceram à vista do poder público. Os conjuntos habitacionais então construídos pelo Estado para os grupos de menores recursos, eram insuficientes face à crescente procura (Fonseca Ferreira, 1987). No caso de Lourenço Marques, os africanos de origem rural, servidores dos colonos, atraídos à capital, instalavam-se nos subúrbios – na “cidade de caniço” –, fora dos limites administrativos da cidade colonial urbanizada – a “cidade de cimento” –, em zonas consideradas provisórias e de reserva para a expansão da cidade (Rita-Ferreira, 1967/68; Raposo e Salvador, 2007).

Com o 25 de Abril de 1974, em Portugal, e a independência de Moçambique, um ano depois, abriu-se um breve período revolucionário, marcado nos dois países pela implementação de programas inovadores de qualificação dos subúrbios habitacionais semi-urbanizados, pautados por uma estreita interação entre os vários acto-

<sup>11</sup> A localização “pericentral” destes bairros auto e co-produzidos, refere-se à proximidade a áreas centrais urbanizadas e ao facto destas áreas serem alvo de processos de valorização pela sua localização estratégica do ponto de vista dos interesses mercantis (Raposo e Melo, 2013).

<sup>12</sup> Só após a publicação do Decreto-Lei n.º 46673 de 29 de Novembro de 1965, que institui a figura do loteamento urbano enquanto operação urbanística promovida por particulares e estabelece expressamente a obrigatoriedade do licenciamento municipal destas operações de loteamento urbano, se pode com rigor falar de loteamento ilegal (ou clandestino). Oito anos depois deste diploma, o Decreto-Lei n.º 289/73 visa defender os “compradores menos cautelosos” e evitar a criação de novos loteamentos clandestinos (Introdução, ponto 2).

res implicados - políticos, equipas técnicas e habitantes. Em Portugal, o SAAL, de escala nacional, assentou quase sempre no realojamento dos habitantes *in situ* ou nas proximidades do bairro precário onde residiam (Bandeirinha, 2007). Em Maputo, o caso específico do Projeto de Urbanização dos bairros de Maxaquene e Polana Caniço, apostou no reordenamento e melhoramento do tecido existente, com a abertura de vias e de praças e a instalação de equipamentos básicos, implicando, quando necessário, o realojamento *in situ* das famílias abrangidas por estas ações (Saevfors, 1986; Forjaz, 2006; Raposo, 2007). Em Moçambique, durante os primeiros anos de independência, de inspiração socialista, outras medidas marcaram a intervenção nos subúrbios, visando combater a cidade dual traçada pela administração colonial e resultado da exploração e especulação fundiária e imobiliária e da descriminalização racial e social. Entre elas destacamos: a nacionalização da terra e dos prédios de rendimento<sup>13</sup>; e a inclusão dos subúrbios nos limites administrativos da cidade (Oppenheimer e Raposo, 2002).

Este período emancipador que se insurgia contra as práticas autoritárias, dualistas e burocráticas anteriores foi rapidamente controlado ou refreado: em Portugal, com o encerramento do SAAL e a instauração da ordem democrática parlamentar em Novembro de 1975; em Moçambique, com a burocratização do regime de inspiração socialista que se traduziu numa organização hierárquica da cidade (em “bairros comunais”) e em estruturas de poder do Partido/Estado, até ao nível do bairro (grupos dinamizadores, secretários de bairro, chefes de quarteirão e chefes de dez casas).

A partir de meados da década de 1980, os dois países são inseridos no paradigma neoliberal. Em Portugal, este marcou a nova legislação dos planos municipais de ordenamento do território (1990)<sup>14</sup> e a implementação de dois programas habitacionais nos 1990, sendo (i) um direccionado para a erradicação dos designados dos “bairros de barracas” e (ii) outro para a reconversão dos “loteamentos clandestinos”, a saber:

i) O PER (Programa Especial de Realojamento), lançado em 1993, assentou na demolição dos “bairros de barracas” e no realojamento da maioria dos seus moradores em grandes conjuntos habitacionais de promoção pública, de edifícios em altura. Em geral localizados lon-

ge da anterior residência, estes processos e projectos foram geradores de acrescidos problemas sociais e alvo de acesas críticas (Freitas, 1994, 1998; Guerra, 1994, 1999). Em alternativa a este programa, foram esboçados, já no novo milénio, novos princípios de intervenção que previam a qualificação integrada dos subúrbios (Fonseca Ferreira e Lucas, 2002), e que se corporizaram numa nova geração de programas. Destes, entre os já referidos na introdução, destacamos a Iniciativa Bairros Críticos, lançada em Setembro de 2005 e implementada em três bairros piloto, entre os quais o bairro da Cova da Moura, um dos casos adiante referidos.

ii) A Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, mais conhecida como Lei das AUGI (Áreas Urbanas de Génesis Ilegal), de cunho neoliberal, atribui o dever de reconversão aos (com)proprietários, retirando responsabilidade ao poder público, sobretudo central. Recorre a procedimentos tecnocráticos e burocráticos que tendem a estender o processo de reconversão ao longo de décadas (Raposo, 2011). Os cinco bairros da Vertente Sul de Odivelas adiante mencionados foram delimitados como AUGI.

Em Moçambique, com a abertura à economia de mercado na segunda metade da década de 1980, a pressão neoliberal traduz-se na implementação de um programa de ajustamento estrutural, por imposição do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, e pela liberalização política. É aprovada uma nova Constituição em 1990 que abre o país ao multipartidarismo, criando-se as condições para a realização de eleições multipartidárias, parlamentares e municipais, na sequência do processo de descentralização e municipalização (Oppenheimer e Raposo, 2007; Fauré e Rodrigues, 2011).

Emergiu, neste contexto, nova legislação, de que destacamos a Lei de Terras de 1997<sup>15</sup>. Apesar das pressões do mercado, esta nova Lei reconhece o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) no caso de “áreas ocupadas pelas comunidades locais segundo as práticas costumeiras” ou de “áreas ocupadas de boa-fé há pelo menos dez anos por pessoas singulares nacionais” (artigo 1, ponto 3 do Regulamento da Lei de Terras). Contudo, os requisitos burocráticos e financeiros para a obtenção do título de DUAT têm excluído grande parte dos habitantes dos bairros autoproduzidos, que ficam assim mais vulneráveis aos processos de especulação imobiliária, de gen-

<sup>13</sup> Através da publicação do Decreto-Lei n.º 5/76, de 5 de Fevereiro. Foram neste quadro também nacionalizadas as construções de rendimento existentes nos subúrbios.

<sup>14</sup> A elaboração de Planos Directores Municipais foi introduzida pela Lei das Autarquias em 1977 e regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, substituída pelo Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março. Este impulsionará a elaboração dos PDM da Área Metropolitana de Lisboa, em que se inserem o da Amadora (município a que pertence o bairro da Cova da Moura) e o de Loures (município a que pertence a Vertente Sul de Odivelas, hoje pertencente ao de Odivelas).

<sup>15</sup> Decreto-Lei n.º 19/1997, de 1 de Outubro.

trificação e de periferização desencadeados pelo mercado (Jenkins 2001; Jorge e Melo, 2014).

Já no novo milénio, foram ainda aprovados em Moçambique o Regulamento do Solo Urbano<sup>16</sup> (2006) e a Lei do Ordenamento do Território<sup>17</sup> (2007). Estes instrumentos enquadraram a elaboração do Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo, financiado pelo Banco Mundial (2008), bem como de alguns planos parciais de urbanização de Maputo, como o de Maxaquene-A. Alguns destes planos, nomeadamente ao nível dos bairros autoproduzidos pericentrais, tendem a desvirtuar-se de alguns dos direitos consagrados na legislação vigente e a seguir o paradigma dominante de *tábula rasa* com vista à renovação e rentabilização do seu uso. Este enquadramento jurídico-urbanístico contextualiza a precariedade do caso de Maxaquene-A ao nível da (in)segurança fundiária e do direito ao lugar dos seus residentes, apesar da Lei de Terras reconhecer a sua ocupação (Serra e Carrilho, 2013).

## 2. Experiências de qualificação em Lisboa e Maputo

Abordamos aqui alguns aspectos inovadores, bem como os obstáculos às intervenções de planeamento participado e de qualificação nos três casos que servem de base à nossa reflexão. Delinea-se em primeiro lugar a situação fundiária e

a localização estratégica, seguindo-se a dinâmica associativa, para se abordar por último a dinâmica territorial e os programas e instrumentos urbanísticos.

### *Situação fundiária e localização estratégica*

Entre os três casos de estudo aqui mencionados, a Vertente Sul de Odivelas, composta por cinco bairros autoconstruídos<sup>18</sup>, apresenta a situação fundiária mais favorável. Tratando-se, na origem, de “loteamentos clandestinos” – terrenos rústicos loteados ilegalmente –, a maioria dos residentes é (com)proprietária da sua parcela (comprada em avos), pelo que dispõe de legitimidade, de acordo com a Lei das AUGI, para legalizar e reconverter o bairro e condição para legalizar a sua casa construída sem licença.

Em termos da sua localização, a Vertente Sul de Odivelas, apesar de pericentral como os restantes bairros, não apresenta ainda um grande interesse estratégico para o mercado imobiliário: (i) embora faça fronteira com o município de Lisboa, está virada a Norte, não apresentando boa exposição solar; (ii) está dissociada do tecido urbano envolvente, a Sul (pela sua vertente inclinada e pelo cemitério de Benfica) e a Norte (pela via rápida do IC17/CRIL); e (iii) parte dos seus terrenos foram classificados como “não urbanizáveis” e de “manutenção temporária” pelo



Figura 1 – Vertente Sul de Odivelas (em primeiro plano) e sua (des)articulação com a zona Norte de Odivelas (pela via rápida, IC17/CRIL) - Fonte: elaboração própria, Raposo, 2012

Figura 2 – Cova da Moura e tecido envolvente - Fonte: Google Earth, 2012

Figura 3 – Maxaquene-A e tecido envolvente - Fonte: elaboração própria, Jorge, 2013  
(esq. para dir.)

<sup>16</sup> Decreto-Lei n.º 60/2006, de 26 de Dezembro.

<sup>17</sup> Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho.

<sup>18</sup> Vale do Forno, Encosta da Luz, Quinta do José Luís, Serra da Luz e Quinta das Arrombas ale do Forno, Encosta da Luz, Quinta do José Luís, Serra da Luz e Quinta das Arrombas

Plano Diretor Municipal de Loures de 1994, não sendo portanto legalizáveis nesse quadro legal, requerendo estudos complementares e um tempo maior para lograr a sua reconversão.

A Cova da Moura, resultante da ocupação desde a década de 1960, sem plano oficial nem compra legal, de um terreno rústico abandonado, em parte público e em maior parte privado, apresenta uma situação fundiária menos favorável para o projecto de qualificação do bairro. Alguns dos moradores, residindo há mais de trinta anos no bairro, moveram em 2004 uma acção de usucapião, mas os processos não foram bem-sucedidos.

O bairro, situado às portas da capital, apresenta ademais uma boa situação topográfica dispondo-se em suave colina virada a sul com boa vista sobre a paisagem urbana envolvente. Integrado num município com poucos espaços livres e em adensamento progressivo, o tecido urbanizado em torno do bairro tem-se também urbanizado, ganhando centralidade e melhor acessibilidade. Desta forma, o terreno em que o bairro está implantado tem vindo a adquirir uma localização estratégica para os interesses imobiliários e um crescente valor de mercado.

A situação fundiária do bairro de Maxaquene-A foi durante algum tempo favorável à sua qualificação: sendo originário de uma ocupação rural dispersa e costumeira; o assentamento adensou-se e suburbanizou-se progressivamente com o crescimento da cidade colonial sendo classificado como “provisório” e “clandestino” pela administração colonial; viria a ser reconhecido como bairro “comunal” pelo primeiro governo independente de inspiração socialista; sendo posteriormente enquadrável pela nova Lei de Terras de 1997, em vigor, que promove a aquisição de DUAT pelos moradores dos bairros auto-produzidos. Todavia, com a exploração crescente dos recursos naturais do país, no novo milénio, os interesses capitalistas hegemónicos têm-se afirmado e as forças políticas defendem o valor de troca destes lugares, a favor dos promotores imobiliários, em detrimento do valor de uso, a favor dos seus residentes, defendido nos primeiros anos de independência.

A localização privilegiada de Maxaquene-A, junto à cidade urbanizada e a duas das suas principais vias de acesso, é vista como uma oportunidade pelos seus vários atores, mas os seus interesses são distintos: para os seus habitantes, constitui uma oportunidade de acesso ou proximidade a serviços públicos e privados; para as organizações não governamentais (ONG) e para os doadores, a localização central do bairro faci-

lita o acesso às intervenções no bairro; e para os promotores e investidores privados, esta centralidade constitui um factor de atração do investimento para a sua transformação e renovação, com vista à criação de mais valias (Vivet, 2012; Groenewald *et al.*, 2013).

### ***Dinâmica associativa***

A dinâmica associativa é também distinta nos três bairros, sendo neste caso mais frágil em Maxaquene-A e similarmente forte nos bairros da Vertente Sul e da Cova da Moura, embora com potencialidades distintas. Logo após o 25 de Abril de 1974, os habitantes dos cinco bairros da Vertente Sul mobilizaram-se e organizaram-se em associações em torno do direito à habitação e em defesa da urbanização do lugar. No final da década de 1970, as associações lograram com o apoio da Câmara Municipal de Loures, realizar algumas infra-estruturas urbanas e pequenos melhoramentos do espaço público. Hoje, cada bairro dispõe de uma comissão de administração conjunta, muito ativa, que conta com o apoio de uma comissão técnica (arquitecto e solicitador), umas e outras criadas em 2002 no quadro da Lei das AUGI, como se explica no próximo ponto..

Também os habitantes da Cova da Moura, originários do interior rural e imigrantes, maioritariamente cabo-verdianos, desde cedo (1978) se organizaram em ativa Comissão de Moradores. Foi esta forte organização que deu origem a um traçado legível da estrutura urbana do bairro desde a sua génese (não obstante o seu adensamento posterior). A capacidade reivindicativa deste corpo associativo e o diálogo com o poder municipal de então (Oeiras) criaram as condições para a implementação das infra-estruturas básicas, no final da década de 1970. Na década de 1980, duas outras associações locais foram criadas – Clube Desportivo (1983) e Associação Cultural Moinho da Juventude (1984) – que desenvolvem intensa atividade recreativa e socio-cultural, substituindo-se a um Estado ausente (Gestual, 2013b). Em 2002, as associações organizam-se em Comissão de Bairro para se unirem na luta contra a intenção municipal de demolição do bairro.

Em Moçambique, foi criada em 1974 a figura de Grupo Dinamizador para cada bairro visando fomentar o debate público, a animação cultural e a resolução dos problemas locais. A partir de 1977, com a burocratização do regime, os seus membros passam a ser escolhidos pelo Partido Frelimo/Estado, para controlo das populações,

mas mantendo o seu papel na gestão comunitária. Nas décadas de 1980 e 1990, estes grupos dinamizadores perdem poder mas mantêm-se em exercício como estruturas administrativas de base. No novo milénio, apenas a figura do secretário de bairro permanece como membro do executivo municipal que gere a vida comunitária em articulação com os chefes de quarteirão e os chefes de dez casas, e estabelecendo pontes com outros líderes comunitários, pastores, curandeiros, dirigentes de associações locais. A sua capacidade reivindicativa permanece reduzida (Raposo, 2007).

### Dinâmicas territoriais e instrumentos urbanísticos

#### *Vertente Sul de Odivelas*

Em 1994, grande parte do território da Vertente Sul foi classificado no Plano Diretor Municipal (PDM) de Loures como “Espaço Urbano sujeito à atribuição de estatuto de Manutenção Temporária” (artigo 54.º do regulamento), devido ao risco de cheias, junto ao rio da Costa, e ao risco geotécnico, na zona de pendente mais acentuada. A indicação de prioridade de realojamento das populações abrangidas por este tipo de território (artigo 54.º) não foi implementada, dada a ausência de recursos públicos, mas também pela resistência da maioria dos proprietários, que passaram a preocupar-se cada vez mais com a legalização dos seus bairros.

Foi com este propósito que, em 2002, os proprietários se organizaram e solicitaram à Câmara Municipal de Odivelas a delimitação de cada um dos cinco bairros como áreas urbanas de génese ilegal (AUGI). Pretendiam desta forma iniciar o processo da sua reconversão, constituindo-se, de acordo com a Lei das AUGI, em administração conjunta, tendo eleito a sua comissão de administração conjunta<sup>19</sup> e contratado a sua equipa técnica.

Em 2008, dada a dificuldade de contornar as condicionantes estabelecidas no PDM e a complexidade do processo e do território, as comissões de administração conjunta decidiram, com o apoio da sua equipa técnica e da Câmara Municipal, iniciar a elaboração de um Plano de Urbanização (PU) para toda a Vertente Sul de Odivelas. Para o efeito, e mediante concurso, contrataram uma nova equipa técnica responsável pela elaboração do PU. Pretendia-se através deste instrumento acelerar o processo de reconversão das cinco AUGI e favorecer a procura de consenso entre os vários parceiros no que res-

peita à delimitação da linha crítica indicadora das zonas em risco (de cheias e geotécnico), susceptíveis de demolição.

Esta dinâmica conduziu à apresentação de uma candidatura ao financiamento da União Europeia, através do Quadro de Referência Estratégico Nacional, com vista à regeneração do território, a qual foi aprovada em 2009. Incluindo uma rede alargada de parceiros, o Programa de regeneração apresentado previa, para além do apoio à elaboração do PU, um Programa de Ação Territorial (PAT), que apostou na criação de equipamentos e espaços públicos como condição para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes. Este instrumento visava uma intervenção a curto prazo, numa óptica de qualificação, enquanto o PU visava uma intervenção a médio e longo prazo, sendo por isso vistos por alguns técnicos municipais como instrumentos complementares. Todavia, as acções identificadas como prioritárias neste PAT não haviam sido discutidas com as administrações conjuntas (dado o curto tempo para submissão da candidatura), pelo que este PAT era visto pelas comissões de administração conjunta e seus (com)proprietários, como um instrumento menos relevante que o PU. Este era visto como a condição para alcançar o seu objectivo principal - a legalização e reconversão dos cinco bairros da Vertente Sul de Odivelas, classificados como AUGI.

O processo de implementação deste Programa de regeneração foi inovador devido a dois factores principais: a forte interação entre a Câmara Municipal de Odivelas e as cinco comissões de administração conjunta, que se dispuseram a cofinanciá-lo quando o financiamento público faltou; e a diversidade de atores que integrou, incluindo universidades. Dentre estas, a Faculdade de Arquitectura da então Universidade Técnica de Lisboa (UTL), foi contactada através do Gestual<sup>20</sup>, que teve como missão dinamizar, entre 2010 e 2012, workshops de participação pública para debate dos dois instrumentos urbanísticos referidos e então em elaboração (PU e PAT) (Raposo, 2012).

O forte envolvimento político por parte do executivo municipal na reconversão da Vertente Sul foi abalado em 2012 com a suspensão, pelo governo central, do financiamento de parte dos projetos elaborados no quadro do PAT. Alguns destes acabaram por ser financiados pelos (com) proprietários por iniciativa das comissões de administração conjunta, com o apoio da sua equipa técnica, o que permitiu a conclusão de várias das obras projetadas e a qualificação de infraestruturas e equipamentos destes bairros. Esta inflexão

<sup>19</sup> Uma das limitações da Lei das AUGI, está no facto de impedir que os inquilinos integrem a administração conjunta que se restringe aos proprietários.

<sup>20</sup> Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local de que as duas signatárias são membros, sendo Isabel Raposo a coordenadora.

reforçou a importância do PU, enquanto instrumento estratégico de definição do regime de uso e transformação do solo, como reclamado pelas comissões de administração conjunta que consideravam a reconversão urbanística prioritária em relação à qualificação dos bairros realizada no quadro do PAT, por iniciativa municipal. Todavia, a dependência do PU do parecer de entidades externas, torna-o, ao contrário do PAT, muito moroso e centrado em aspectos burocráticos e estritamente técnicos.

### ***Cova da Moura, na Amadora***

No início do novo milénio, a Cova da Moura passou a ser alvo de interesses especulativos, sancionados pelo novo executivo municipal, que visavam a sua *tábula rasa*, renovação e recapitalização. Em 2002, a Câmara Municipal da Amadora, encomenda a um atelier privado, empresa Vasco da Cunha, a elaboração de um Plano de Pormenor com vista à renovação do bairro. A proposta apresentada propunha a demolição de cerca de 80% das construções do bairro. Este facto desencadeou forte reação por parte dos habitantes, através das suas associações. Estas constituíram-se em Comissão de bairro para travar o avanço do plano o que lograram.

Dois anos mais tarde, em 2004, parte dos alunos de uma turma finalista da Faculdade de Arquitetura da então Universidade Técnica de Lisboa, desenvolveu um plano para o bairro em interação com as associações locais, e visando a sua qualificação. Uma delas, a Associação Cultural Moinho da Juventude, organizou no final desse ano letivo, em Junho de 2005, no quadro da sua festa anual, Kola San Jon, um seminário, intitulado “A qualificação do bairro é possível”. As várias comunicações apresentadas neste seminário defendiam a qualificação dos tecidos urbanos auto e co-produzidos. Os estudantes finalistas, com apoio da sua professora, apresentaram uma síntese dos seus trabalhos que assentava na mesma óptica da qualificação do existente e opondo-se à proposta de *tábula rasa* de 2002. Este encontro teve impacto mediático, dada a breve presença do Presidente da República, Jorge Sampaio, acompanhado, entre outros, pelo Secretário de Estado do Ordenamento do Território, João Ferrão.

Três meses depois, em Setembro de 2005, o mesmo Secretário de Estado lança a *Iniciativa Bairros Críticos*, antes referida, que seria coordenada pela administração central (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana – IHRU) e direcionada para a qualificação e reinserção urbana de

bairros considerados “críticos”. O Bairro da Cova da Moura é escolhido como um dos três casos piloto. Visava-se então promover a sua qualificação, o que era conforme às aspirações da maioria dos habitantes e do forte associativismo local.

Com a inclusão do bairro na *Iniciativa Bairros Críticos*, inicia-se assim uma nova fase na sua história, almejando-se a sua qualificação, num esforço de intervenção integrada e participada, incluindo diversos atores aos níveis ministerial, municipal, local e técnico. Identificamos neste processo quatro períodos distintos (Raposo, 2012).

Num *primeiro momento*, curto (de Janeiro a Novembro de 2006) mas muito produtivo, realizou-se um diagnóstico e um Programa de Intervenção 2007-2011 consensualizados. Este período foi marcado pela criação de forte expectativa de todos e pelo envolvimento do governo central, tendo contado com o bom desempenho de uma equipa técnica externa (grupo de apoio técnico – GAT) que fortaleceu a relação entre os vários parceiros e a aproximação ao bairro. Do ponto de vista das associações, não foram todavia suficientemente valorizados as capacidades locais e a versão final do Programa de Intervenção, conduzido pela equipa de coordenação do IHRU, não foi suficientemente negociada (Gestual, 2013a). Esbateram-se nesta fase - mas não se eliminaram - as divergências entre as duas principais e distintas posições: a da Câmara Municipal, que apostava na elaboração de um Plano de Pormenor (PP) conforme ao quadro normativo vigente concebido para a cidade moderna e urbanizada; e a da população que através da sua Comissão de Bairro defendia a concepção de uma norma mais abrangente que visasse o direito ao lugar e à cidade dos seus habitantes.

Com a assinatura do protocolo em Novembro de 2006, e a aprovação do financiamento pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu em Setembro de 2007, entra-se num *segundo momento*, menos dinâmico, que visava a operacionalização do Programa de Intervenção. Neste período, ressaltam como positivas duas medidas: a elaboração em 2008 do estudo de caracterização das condições de habitabilidade e necessidades de reabilitação do edificado do bairro, coordenado pelo LNEC (Laboratório Nacional de Engenharia Civil); e a implementação de algumas das ações do Programa Imediato de Pequenos Melhoramentos (Pipem), de que se destacou a melhoria do sistema de recolha do lixo e de limpeza das ruas. Os principais aspetos negativos deste período têm a ver com o fracasso das duas principais medidas previs-

tas no Programa de Intervenção, e cujo controlo foi assumido pela Câmara Municipal da Amadora: a regularização da situação fundiária (para a qual não foi encontrada solução); e o lançamento do concurso para a elaboração do PP. Este só foi lançado em 2010, três anos e meio depois da aprovação do Programa de Intervenção, tendo sido selecionada a mesma equipa de projeto, liderada pela empresa Vasco da Cunha, que realizara a proposta de *tábula rasa* de 2002.

Consideramos um *terceiro momento*, marcado pelo início da elaboração do PP, em Outubro de 2010, que se pautou pelo reacender das divergências entre os dois principais atores: a Câmara Municipal, coadjuvada pela equipa do plano, defensora da demolição da maior parte do edificado e da renovação urbana; e a Comissão de Bairro defensora da qualificação do existente e que contou com o apoio técnico da equipa do Gestual da Faculdade de Arquitetura. Alguns meses depois do início dos seus trabalhos, o consórcio liderado pela empresa Vasco da Cunha apresenta, para discussão com os vários parceiros, um Plano de demolições, reabilitação e conservação, centrado em critérios de demolição. Este Plano que, a ser implementado, conduziria à demolição da maioria do edificado foi imediatamente rejeitado pelas associações que requeriam a definição de critérios de reabilitação (em vez de demolição) como ponto de partida para a realização do PP. O consórcio não chegou sequer a concluir a primeira fase do plano.

O *quarto momento*, em curso, inicia com a suspensão pelo governo central da Iniciativa Bairros Críticos, em Abril de 2012, como resultado da retirada do IHRU de coordenador da Iniciativa. A coordenação dos projectos em curso passa para os executivos municipais. Um ano depois, o da Amadora põe termo definitivo à Iniciativa no Bairro da Cova da Moura, e uns meses mais tarde, suspende a elaboração do PP para o bairro.

Nos primeiros dois anos de cessação da Iniciativa Bairros Críticos, e de indefinição do papel da edilidade, a Comissão de Bairro ganha novo protagonismo: atrai novos aliados para a qualificação do lugar; participa activamente em debates internos e alargados sobre o futuro do bairro (Gestual, 2013a, 2013b); colabora na elaboração de propostas participadas de qualificação do espaço público (acessibilidades, espaços verdes e intervenções prioritárias) desenvolvidas como o apoio do Gestual da Faculdade de Arquitectura e discutidas com os associados e a população. Estas propostas foram apresentadas em 2014 ao novo executivo municipal mas este não lhes deu seguimento. Na mesma altura, o poder mu-

nicipal logrou renovar algum controle sobre as dinâmicas locais: atribui a uma das associações a responsabilidade pela fiscalização das obras; e prometeu a outra associação novas instalações para as suas actividades educativas. Estas benesses criaram divisões e contribuíram para a cessação da dinâmica coletiva da Comissão de bairro, retomando cada associação a sua dinâmica própria.

A intervenção pública na Cova da Moura constituiu, tal como a implementada na Vertente Sul de Odivelas, uma experiência inovadora: integrou um conjunto diversificado de atores, apresenta um carácter intersectorial e integrado; acionou no primeiro momento uma forte dinâmica participativa que se esbateu posteriormente. Associações e habitantes foram chamados a participar nas discussões sobre o diagnóstico do bairro e nas ações a desenvolver. Sublinha-se a relevância da construção partilhada do diagnóstico e (embora menos consensual) do Programa de Intervenção, dinamizada pela equipa técnica (Malheiros *et al.*, 2006; Vasconcelos, 2007), bem como, já no segundo momento, a elaboração do estudo coordenado pelo LNEC em estreita interação com a comunidade (Sousa, 2012; Gestual, 2013a).

Esta dinâmica interativa esteve associada à montagem de uma engenharia de participação, integrando uma grande diversidade de grupos com diferentes interesses e racionalidades, sob coordenação da administração central (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU). A complexidade deste processo de participação juntamente com a persistência de práticas hierárquicas e burocráticas, com a dificuldade de gerir os interesses e visões contraditórias dos dois principais actores (executivo municipal e associações) sobre o futuro do bairro, com a dificuldade de integrar e potenciar as fortes capacidades e dinâmicas associativas locais e, também, com a intensificação da crise e a mudança política nacional, contribuíram para o desmoranar da visão coletiva transformadora forjada inicialmente pela Iniciativa.

Nas reflexões finais da Comissão de bairro desenvolvidas nos primeiros dois anos da cessação da Iniciativa, considerou-se que a abrangência do Programa de Intervenção 2007-2011, integrando oito eixos estratégicos com várias medidas imateriais, que vinham sendo asseguradas pelas associações, fragilizou a capacidade de resposta da Iniciativa ao nível das problemáticas prioritárias da qualificação urbana: a regularização fundiária e urbanística (Gestual, 2013a). O facto de se ter atribuído a responsabilidade primeira destas

duas questões ao executivo municipal, conhecendo-se a divergência da sua posição com a dos moradores, não contribui para a construção de uma visão e vontade comum que lograsse qualificar o território e mudar o destino dos habitantes da Cova da Moura, permitindo-lhes conquistar o seu direito ao lugar e à cidade.

Por outro lado, o PP, apenas iniciado, foi fortemente marcado por uma abordagem normativa, incapaz de integrar as potencialidades e oportunidades do lugar ou as dinâmicas locais, seguindo uma participação meramente consultiva.

Neste processo, a qualificação do bairro ficou suspensa, mas com a crise económica que o país atravessa, o paradigma da renovação ficou igualmente protelado.

### ***Maxaquene-A, em Maputo***

Em Moçambique, a nova Constituição de 1990 permitiu a entrada na cena urbana de novos atores: sociedade civil, agências bi e multilaterais e privados. As ONG passam a intervir em ações pontuais e dispersas nos bairros autoproduzidos em particular nos mais centrais (Raposo e Ribeiro, 2007). É neste quadro que, em 2007, uma ONG – os Engenheiros Sem Fronteiras da

Catalunha (ESF) – decide investir na infra-estruturação de alguns quarteirões do bairro de Maxaquene-A, através da construção de valas de drenagem e de latrinas melhoradas (figura 4). Para o efeito, contou com o apoio de uma ONG nacional – Associação Moçambicana para o Desenvolvimento Concertado (AMDC) – bem como dos responsáveis do bairro (secretário de bairro e chefes de quarteirão).

Dois anos mais tarde, em 2009, com a perspectiva de aumento de financiamento, as duas ONG decidiram elaborar um Plano Parcial de Urbanização (PPU), para estender as intervenções à qualificação do espaço público de todo o bairro. Para o efeito, foram envolvidos novos parceiros: o governo central, especificamente o Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental, o Conselho Municipal (equivalente à Câmara Municipal em Portugal), o Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Eduardo Mondlane e uma outra ONG – a Water and Sanitation for Urban Poor (WSUP).

Em 2010, foi assinado um memorando de entendimento entre o Conselho Municipal e a AMDC, coordenadora da ação, numa cerimónia que contou com a presença da comunicação social e do Presidente do Conselho Municipal. Este ressaltou a importância da qualificação do bairro e da melhoria da qualidade de vida dos habitantes, seguindo a abordagem defendida publicamente pelo Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat (Forjaz, 2005; Forjaz, 2006). Para além da elaboração do PPU, este memorando previa a implementação de um conjunto de ações consideradas prioritárias, nomeadamente a reabilitação das principais vias de acesso, a abertura de novas valas de drenagem, a instalação de uma rede secundária de abastecimento de água, a regularização dos talhões habitacionais para posterior atribuição de títulos de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT).

Após a assinatura do memorando, foi constituída uma Comissão Técnica para elaboração do PPU e uma Comissão de Acompanhamento<sup>21</sup>, tendo sido elaborado o diagnóstico do bairro e a proposta do plano de qualificação de acordo com os objetivos enunciados. Foram sequentemente realizadas três audiências públicas, em Outubro e Novembro de 2010, para apresentação e discussão da proposta com os moradores; e, em Fevereiro de 2011, foi realizada uma apresentação oficial da proposta ao Conselho Municipal.



Figura 4 – Construção de valas de drenagem em Maxaquene-A.  
Fonte: elaboração própria, Jorge, 2010

<sup>21</sup> A Comissão Técnica era constituída por elementos da AMDEC, dos ESF, do Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat, da WSUP e do Conselho Municipal de Maputo, nomeadamente da Direção de Planeamento Urbano e Ambiente e da Direção de Urbanização e Construção; e a Comissão de Acompanhamento juntava, para além destes organismos e organizações, membros da Administração do Distrito Municipal de KaMaxaqueni, do Conselho Consultivo de Maxaquene-A e da Direção Nacional de Planeamento e Ordenamento.



Figura 5 – Simulação do antes e depois de uma intervenção de qualificação do espaço público.

Fonte: elaboração própria, Jorge, 2012

As três audiências à população foram muito participadas, tendo-se ensaiado algumas técnicas de promoção da participação: apresentaram-se plantas, fotografias aéreas e montagens que simulavam o antes e o depois da intervenção; o coordenador da Comissão Técnica do Plano (figura 5), enunciou de uma forma interativa as ações consideradas prioritárias e sublinhou a importância do plano para a melhoria das condições de vida e habitabilidade, bem como a relevância do envolvimento e da participação dos habitantes no processo; após a apresentação do plano, uma organização comunitária de base – a Kutenga – apresentou uma peça de teatro que visava reforçar a importância da participação dos moradores no plano; no final, abriu-se um período de perguntas e respostas. As questões e inquietações levantadas pelos moradores e outros participantes diziam respeito sobretudo ao problema da falta de saneamento e ao futuro dos habitantes que seriam afetados pelo alargamento das vias, ou seja, às possíveis situações de indemnização e/ou reassentamento.

Em contrapartida, na apresentação oficial ao Conselho Municipal de Maputo, os políticos e técnicos presentes - presidente, alguns vereadores, chefes de direção e membros da Comissão técnica teceram várias críticas a esta versão do PPU que havia já sido discutida com a população. Desta vez, o presidente do Conselho Municipal, assessorado por técnicos municipais, defendeu que o plano deveria visar, não a qualificação, mas a renovação e gentrificação do bairro. Justificou a sua mudança de posição por dois motivos: pela localização estratégica do bairro para o investimento privado, dado o interesse já demonstrado por vários promotores e investidores

na construção de novos empreendimentos imobiliários na área; argumentando que as indemnizações a receber pelos habitantes, em função da área do talhão e das características e dimensões da sua construção, lhes permitiria construir casa noutra local ou regressar à sua terra de origem.

Os habitantes não foram chamados a pronunciar-se sobre esta decisão política, nem tão pouco a participar na discussão pública do novo PPU, que foi redesenhado em função dos novos objetivos políticos. O novo plano assentou na tábula rasa do tecido existente e direcionou o desenho dos edifícios de habitação plurifamiliar, dos escritórios, espaços comerciais e de alguns equipamentos colectivos, para os grupos de maiores recursos. A implementação deste PPU penalizará os habitantes de dois modos adicionais: retirar-lhes o acesso ao direito de uso e aproveitamento da terra, previsto na Lei de Terras; subjaz o montante da indemnização a pagar pela deslocação forçada, aos interesses dos promotores e investidores imobiliários, em vez dessa quantia refletir as perdas provocadas por este processo de demolição de bens e de deslocação de pessoas.

Este novo plano foi rapidamente aprovado em Assembleia Municipal. Todavia, tendo em conta os elevados custos económicos, sociais e políticos implicados e a própria volatilidade do mercado imobiliário, a implementação do PPU tende a retardar-se. Neste quadro, os habitantes permanecem no bairro mas não beneficiam dos melhoramentos que estavam previstos na versão do plano de qualificação, e as condições de precariedade em que vivem têm-se vindo a agravar (Jorge e Melo, 2014).

## Breves notas finais

Estes três casos de bairros auto e co-produzidos em localização pericentral são testemunhas do apego ao lugar da maioria dos habitantes, o qual nasce com as energias dispendidas e o investimento realizado, com as sociabilidades criadas e a melhoria de acesso aos serviços. A maioria dos moradores destes territórios clama pelo seu direito ao lugar e pela sua qualificação com os recursos de que dispõe. A dinâmica associativa e as alianças que se forjam são condição de avanços. A precariedade fundiária e o interesse estratégico do terreno para a promoção imobiliária são os dois maiores obstáculos ao reconhecimento desse direito.

O paradigma da qualificação dos bairros auto e co-produzidos desenvolve-se em Portugal no virar do milénio, na sequência da crítica acesa aos processos de realojamento massivos e top-down que marcaram os anos noventa do século passado. Ele reemerge em Moçambique, no mesmo período, depois de uma década de paz e da expansão e adensamento destes territórios que tornam impossível a *tábula rasa* de todos eles.

Este paradigma de intervenção urbana, integrado e partilhado, visando a sua qualificação e inserção urbana, implica uma mudança de modelo de cidade e de sociedade, bem como de atitude do agente político e técnico. No atual contexto neoliberal, as políticas de contenção do investimento público, as estratégias económicas de promotores e investidores imobiliários, muitas vezes em aliança com o poder político colocam em permanente confronto diferentes modelos, conhecimentos, visões e racionalidades, diferentes interesses, estratégias de poder e práticas.

Nos três casos, os diferentes atores defendem diferentes posições sobre a intervenção nos territórios pericentrais auto e co-produzidos, mas elas são variáveis no espaço e no tempo. O poder político, central e municipal, pode posiciona-se a favor da renovação ou a favor da qualificação destes territórios pericentrais; pendendo de uma posição para outra em função das pressões políticas, económicas ou sociais. Vimos, na Cova da Moura, com a mudança política nacional de 2011 que, o governo central inicialmente um ator decisivo no processo participativo de qualificação (2005-2009) se torna posteriormente um entrave ao processo (2012); por sua vez, o executivo municipal que havia sido nos primórdios do bairro (nos anos 1970-1980) um ator da qualificação, torna-se um agente da *tábula rasa* e da renovação (no início dos anos 2000), mas o seu poder restringe-se face à resistência organizada

da população, face a um secretário de Estado democrata e de vontade firme, ou atualmente face à crise económica.

Neste quadro, a Universidade tem um papel importante a desempenhar posicionando-se ao lado dos moradores nos caminhos da qualificação e na defesa dos seus direitos, pesquisando formas mais emancipatórias e inovadoras de intervenção. Mas a academia pode, a qualquer momento, ser cooptada pelo poder político e económico e servir ou reproduzir o sistema dominante, de alguma forma como se viu em Maxaquene-A. O alcance da sua ação depende da sua capacidade de questionar o seu saber estruturado por normas instituídas e globais, de colocar o seu conhecimento e engenho ao serviço dos desígnios locais, de escutar e interagir com os habitantes e o lugar, com as suas associações e lideranças.

Face aos obstáculos que resultam das inércias de modelos e atitudes enraizados, de políticas adversas ou interesses económicos dominantes, o papel, a capacidade de ação e a dinâmica interventiva das organizações locais são decisivas na luta pela qualificação do seu habitar, pelo direito ao lugar e à cidade, quer pela sua ação sociocultural quotidiana, quer pela sua capacidade de resistência; mas é também variável segundo os contextos, as alianças e os aliados; a sua margem de manobra é mais reduzida em Maputo, que nas duas situações de Lisboa referidas, face ao peso de décadas de governação hierarquizada e clientelista daquele país do Sul. Os habitantes são nos dois contextos os mais marginalizados, só pontualmente ouvidos ou fazendo-se ouvir em Lisboa e tendendo a ser ignorados e silenciados em Maputo (Raposo e Jorge, 2013).

Como disse Bruno Latour (1995), das alianças que as associações sejam capazes de estabelecer, em torno dos interesses coletivos do bairro, com todos os moradores e com outros atores, locais ou exteriores – habitantes, outras associações, universitários, técnicos, políticos – dependerão os resultados das suas ações em prol da qualificação do lugar.

## Referências bibliográficas

- Azevedo, Mário (1969), “O Plano Director de Urbanização de Lourenço Marques”, Lourenço Marques: Separata do Boletim n.º 7 da Câmara Municipal de Lourenço Marques.
- Bandeirinha, José António (2007), “O processo SAAL e a arquitectura no 25 de Abril de 1974”, Coimbra: Imprensa da Universidade de

Coimbra.

- Birch, Engenie & Wachter, Susan (2011), “Global Urbanization, the City in the Twenty-First Century”, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Bruno Soares, Luís Jorge (2003), “Capítulo XII, Ordenamento e planeamento do território”, em J. A. Tenedório, Atlas da Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa, pp. 245-291.

- CML, <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1366634988G7tFZ6hr3Jr95TW4.pdf>, consultado em 2 de novembro de 2012.

- CML, <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1366635433PogYV2bp7Bv10WL3.pdf>, consultado em 2 de novembro de 2012.

- Davis, Mike (2006), “Planet of Slums”. London/New York: Verso.

- Fonseca Ferreira, António e Lucas, Joana (2002), “Área metropolitana de Lisboa: dar vida aos subúrbios”, *Sociedade e Território*, 33, pp.36-45.

- Fonseca Ferreira, António (1987), “Por uma nova política de Habitação”, Porto: Afrontamento.

- Forjaz, José (2005), “Uma estratégia para o melhoramento dos slums”, UR Cidades africanas, Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.

- Forjaz, José (coord.) (2006), “Moçambique, Melhoramento dos Assentamentos Informais, Análise da Situação & Proposta de Estratégias de Intervenção”, Maputo: Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat; Direção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial; Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental. [http://www.sarpn.org/documents/d0002452/Mozambique\\_cities\\_slums\\_2006\\_Portuguese.pdf](http://www.sarpn.org/documents/d0002452/Mozambique_cities_slums_2006_Portuguese.pdf) (consultado em Maio 2006)

- Freitas, Maria João (1994), “Os paradoxos do realojamento”, *Sociedade e Território*, 20, pp. 11-26.

- Freitas, Maria João (1998), “Pensar os espaços domésticos em contextos de realojamento”. *Sociedade e Território*, n.º 25/26, pp. 150-161.

- Gestual e Comissão do Bairro (2013a), “A qualificação socio-espacial. Balanço e perspectivas. Primeiro balanço para debate”, apresentado no seminário Cova da Moura, que desígnio, que desenho, Lisboa: Gestual, Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.

- Gestual e Comissão do Bairro (2013b), “Cronologia de um bairro autoproduzido” apresentado no seminário Cova da Moura, que desígnio, que desenho, Lisboa: Gestual, Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.

- Groenewald, L.; Huchzermeyer, M.; Kornienko, K.; Tredoux, M.; Rubin, M.; Raposo, I.

(2013), “Breaking down the binary: meanings of informal settlement in Southern African Cities em Simon Bekker e Laurent Fouchard” (org.s) – *Governing Cities in African Politics and Policies*. Pretoria: HSRC Press.

- Guerra, Isabel (1994), “As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas”. *Sociedade e Território*, n.º 20, pp. 11-26.

- Guerra, Isabel (coord.) (1999), “Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto”, Lisboa: Instituto Nacional de Habitação.

- Guerra, Isabel et al. (2005), “Políticas públicas de Revitalização urbana. Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN”, Lisboa: ISCTE/CET, Observatório do QCAIII.

- Jenkins, Paul (coord.) (2001), “Mercados de terras urbanas no Moçambique pós socialismo. Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano. Projecto de pesquisa-acção nas áreas peri-urbanas de Maputo”. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Centro de Estudos de Desenvolvimento do Habitat e Edinburgh: Edinburgh College of Art. Disponível em: [http://www.homespace.dk/tl\\_files/uploads/misc/Previous%20Studies/2000%20Levantamento%20Relatorio\\_Maputo\\_mercado\\_terra\\_urbana.pdf](http://www.homespace.dk/tl_files/uploads/misc/Previous%20Studies/2000%20Levantamento%20Relatorio_Maputo_mercado_terra_urbana.pdf) (consultado em Maio 2006)

- Jorge, Sílvia e Melo, Vanessa (2014), “Processos e Dinâmicas de Intervenção no Espaço Peri-urbano: O caso de Maputo”. *Cadernos de Estudos Africanos*. n.º 27, pp. 55-77. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-37942014000100005](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-37942014000100005) (consultado em Maio 2006)

- Harvey, David (2008), “The right to the city”. *New Left Review*. Vol. 53, pp. 23-40.

- Latour, Bruno (1995), “La Science en action”. Paris: Gallimard.

- Lefebvre, Henri (1968), “Le droit à la ville”. Paris: Anthropos

- Malheiros, Jorge; Vasconcelos, Lia; Alvez, Francisco; Figueiredo, Patrícia; Mascarenhas, Ana (2006), “Relatório de diagnóstico. Síntese de Caracterização do Bairro do Alto da Cova da Moura”. Lisboa: Iniciativa Bairros Críticos, Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

- Melo, Vanessa (2015), “A produção recente de periferias urbanas africanas. Discursos, práticas e configuração espacial: Maputo versus Luanda e Joanesburgo”, tese de doutoramento. Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.

- Oppenheimer, Jochen e Raposo, Isabel (coords.) (2002), “A pobreza em Maputo”, Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
- Oppenheimer, Jochen e Raposo, Isabel (coords.) (2007), “Subúrbios de Luanda e Maputo”, Lisboa: Edições Colibri.
- Raposo, Isabel e Jorge, Sílvia (2013), “Public Participation in the Urban Planning of Maputo and Lisbon Suburban Neighborhoods: Virtues and Ambiguities em N. Duxbury” (ed.) – Rethinking Urban Inclusion: Spaces, Mobilizations, Interventions. Coimbra: Centros de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, pp. 33-48.
- Raposo, Isabel, Carolino, Júlia, Crespo, José e Jorge, Sílvia (2012), “Os instrumentos urbanísticos como arena social e a percepção do direito à cidade: a regeneração urbana da Vertente Sul de Odivelas”. VII Congresso Português de Sociologia, 19 a 22 de Junho 2012. Porto: Universidade do Porto. Disponível em; [http://www.aps.pt/vii\\_congresso/papers/finais/PAP1119\\_ed.pdf](http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1119_ed.pdf) (consultado em Maio 2006)
- Raposo, Isabel, Costa Lobo, Manuel e Martins, Alexandra (2011), “Os instrumentos urbanísticos na reconversão dos TGI”, in Raposo (coord.) Urbanização de territórios de génese ilegal, Relatório de investigação apresentado à Fundação para a Ciência e Tecnologia. Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.
- Raposo, Isabel e Ribeiro, Mário (2007), “As ONG, um novo actor do desenvolvimento urbano em Luanda e Maputo em Oppenheimer e Raposo” (coords) – Subúrbios de Luanda e Maputo. Lisboa: Edições Colibri, pp. 219-246.
- Raposo, Isabel e Salvador, Cristina (2007), “Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio. Urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo em Oppenheimer e Raposo” (coords) – Subúrbios de Luanda e Maputo. Lisboa: Edições Colibri, pp. 175-218.
- Raposo, Isabel (2007), “Instrumentos e práticas de planeamento e gestão dos bairros peri-urbanos de Luanda e Maputo” em Oppenheimer e Raposo (coords) – Subúrbios de Luanda e Maputo. Lisboa: Edições Colibri, pp. 219-247.
- Raposo, Isabel (coord.) (2011), “Urbanização de territórios de génese ilegal”, Relatório de investigação apresentado à Fundação para a Ciência e Tecnologia. Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.
- Raposo, Isabel (coord.) (2012), “Relatório Final da Acção 1.1: Workshops de participação e desenvolvimento de técnicas e processos de planeamento participado na Vertente Sul de Odivelas”. Lisboa: Gestual, CIAUD, Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa.
- Raposo, Isabel (2012), “Bairros de génese ilegal: metamorfose dos modelos de intervenção” em Manuela Mendes, *et al.* (coord.), *A cidade entre bairros*. Casal de Cambra, Caleidoscópio, pp. 107-119.
- Rita-Ferreira, António (1967/68), “Os Africanos de Lourenço Marques”. Lisboa: Separata de Memórias do Instituto de Investigação Científica de Moçambique, vol. 9, Série C, pp. 95-496.
- Rodrigues, Carlos, Guerra, Isabel, Cabral, João, Gaspar, Jorge, Fernandes, José Manuel; Ribeiro da Silva, Nuno e Matias, Nelson (1989), “Clandestinos em Portugal”. Leituras. Lisboa: Livros Horizonte.
- Saevfors, I. (1986), “Maxaquene, a comprehensive account of the first urban upgrading experience in the new Mozambique”. Maputo: UNESCO.
- Serra, Carlos e Carrilho, João (2013), “Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique”. Maputo: Escolar Editora.
- Sousa, Susana (coord.) (2012), “Registos do processo. Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos”. Disponível em CML, <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1366635047J3uTM1mhoWe79ZF1.pdf>, consultado em 2 de novembro de 2012.
- Vasconcelos, Lia (Julho 2007), “Cova da Moura: uma experiência de intervenção sócio-territorial participada”. Inforgeo, pp. 107-113. Disponível em: [http://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/inforgeo\\_2021\\_paginas\\_107\\_113.pdf](http://www.apgeo.pt/sites/default/files/docs/inforgeo_2021_paginas_107_113.pdf) (consultado em 2007)
- Vivet, Jeanne (2012), “Déplacés de guerre dans la ville: La citadinisation des deslocaados à Maputo (Mozambique)”. Paris: Karthala.