

O processo da Iniciativa Bairros Críticos no bairro da Cova da Moura. Participação e reflexividade

Ana da Palma Valente^a

Resumo

Alguns programas recentes de qualificação urbana em bairros autoproduzidos têm sido palco de ação de agentes diferenciados, com a inclusão da participação da sociedade civil nos processos de decisão. O Bairro do Alto da Cova da Moura participou desse tipo de ações no âmbito da Iniciativa Bairros Críticos, onde a sociedade civil organizada desempenhou um papel determinante na reclamação pelo direito à cidade, apelando à qualificação e contrariando posições favoráveis à renovação do bairro. Propomos neste texto, compreender a arena sociopolítica que se construiu neste processo e em que medida as ações participadas e incorporadoras de reflexividade foram produtoras nos resultados da Iniciativa na Cova da Moura.

Palavras-Chave

Qualificação de bairros autoproduzidos, Processo, Arena, Reflexividade, Direito à cidade

Abstract

Some recent programs of urban upgrading in self-produced neighbourhoods have been stage of action of differentiated agents, with the inclusion of the participation of the civil society in the decision processes. The neighbourhood of the Alto da Cova da Moura participated in this type of actions in the framework of the Bairros Críticos Initiative, where organized civil society played a decisive role in claiming for the right to the city, appealing to the upgrading and opposing positions favourable to the renewal of the neighbourhood. We proposed in this article, to understand the socio-political arena which was built in this process and to what extent the participatory and incorporating actions of reflexivity were produced in the results of the Initiative in Cova da Moura.

Keywords

Upgrading of the self-produced neighbourhoods, Process, Arena, Reflexivity, Right to the city

Introdução

O foco da investigação em que se insere este texto está na qualificação de bairros autoproduzidos¹ na Área Metropolitana de Lisboa. Muitos destes aglomerados foram objeto de intervenções visando a sua legalização, à luz de programas públicos de renovação, reconversão ou mais recentemente de qualificação urbana que se têm prolongado durante vários anos, uns com resultados incompletos, outros com níveis de sucesso mais satisfatórios, comumente envolvendo múltiplos atores e largos investimentos financeiros. Quais as razões que determinam o sucesso ou insucesso destas ações é a questão que nos tem inquietado ao longo dos anos que dedicámos à investigação.

A escolha do Bairro da Cova da Moura enquanto caso de estudo desta reflexão está relacionada com a experiência enquanto doutoranda, entre os anos de 2011 e 2014, em duas fases distintas da história recente do bairro. Na primeira fase, entre Março de 2011 e Abril de 2014, integrámos a equipa de apoio técnico do Gestual - FAUL² à Comissão de Bairro da Cova da Moura, no quadro do projeto de investigação-ação coordenado pela professora Isabel Raposo “Cova da Moura, olhares académicos: que desígnio que desenho”. Neste contexto, ocupámo-nos em particular do acompanhamento e avaliação do processo, primeiro na fase de realização e implementação do Plano de Pormenor para o bairro, promovido pela Iniciativa Bairros Críticos (IBC),

^a Licenciada em arquitetura pela Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, mestre em urbanismo pelo Instituto Francês do Urbanismo e pela Universidade de Marne-la-Vallée em Paris e é atualmente doutoranda em urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, tendo sido bolsista da Fundação para a Ciência e Tecnologia. É investigadora no Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (GESTUAL), do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da FAUL.

¹ A noção de *bairro autoproduzido* que foi adotada pelo Gestual é aqui usada preferencialmente em vez de expressões de sentido pejorativo como “bairro ilegal” ou “bairro informal” e inclui os bairros localizados em território pericentral, como o bairro da Cova da Moura, onde os seus habitantes são autores ou coautores na produção do seu espaço habitacional e urbano, produção essa realizada à margem da cidade planeada e dos instrumentos jurídico-urbanísticos.

² O Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e de Ação Local está associado ao Centro de Investigação de Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. É composto por uma equipa multidisciplinar centrada nas áreas da arquitetura e urbanismo, em articulação com design e ciências sociais.

e, mais tarde, na fase de suspensão da Iniciativa e elaboração de um Plano de qualificação alternativo. Na segunda fase, entre Abril de 2013 e Junho de 2014, integrámos a equipa de investigação que levou a cabo o projeto de investigação “Espaço Relacional e a promoção do direito à cidade. Pesquisa experimental na Cova da Moura, Área Metropolitana de Lisboa”, financiado por fundos nacionais através da FCT-Fundação para a Ciência e a Tecnologia, com a referência EXPL/ATP-EUR/1772/2012 e coordenado pela antropóloga Júlia Carolino (GESTUAL/CIAUD/FA-UL).

O bairro Alto da Cova da Moura está localizado no Concelho da Amadora, na Área Metropolitana de Lisboa, e começou a sua ocupação no início da década de 1960, com a ocupação de terrenos privados e públicos. Numa fase inicial, as construções eram abarracadas, tendo sido gradualmente substituídas por construções de alvenaria, processo este que aconteceu longe da ação reguladora do Estado. Entre as décadas de 1970 e 1980, após o 25 de Abril de 1974, o bairro teve um crescimento particularmente acelerado intimamente ligado ao fluxo imigratório das ex-colónias, em particular de Cabo Verde. Durante as décadas de 1980 e 1990, o tecido construído densificou-se com a ocupação do interior dos quarteirões e de algumas vias anteriormente delineadas, resultando na diminuição da anterior legibilidade da estrutura urbana.

Considerámos cinco períodos distintos, dando sequência aos quatro períodos identificados por Raposo (2009) na forma como a intervenção pública atuou no bairro Alto da Cova da Moura: (1) desde a génese do bairro, no início da década de 1960, até 1974, a ação institucional é inexistente; (2) de 1974 a meados da década de 1980, o poder local, marcado pela dinâmica revolucionária da época, investe no bairro em melhoramentos das infraestruturas urbanas e promove as primeiras diligências na tentativa da regularização fundiária; (3) a partir de meados da década de 1980 até 2004, a intervenção pública é marcada por uma forte tendência globalizada neoliberal, que localmente tem a sua maior expressão, em 2002, no estudo prévio para o Plano de Pormenor encomendado pelo Município da Amadora a um gabinete privado de arquitetura (Vasco da Cunha, Estudos e Projetos), o qual incluía a demolição de cerca de 80% do bairro, defendendo a sua renovação em vez da qualificação do existente; (4) entre 2005 e 2012, depois de uma forte contestação da população do bairro ao Plano de Pormenor de 2002, desenha-se uma nova fase da intervenção pública assinalada pela Resolu-

ção do Conselho de Ministros nº143/2005, de 7 de Setembro, que aprova a Iniciativa Operação de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos e que inclui o Alto da Cova da Moura como um dos três bairros piloto; (5) a partir de 2015 até aos dias de hoje, após o abandono da Iniciativa Bairros Críticos pelas instituições públicas, precipitado pela crise económica que se impôs no território nacional desde 2008, considerámos o esboço de um novo período marcado pela indefinição ao nível da legalização fundiária e urbanística do bairro.

Este texto foca a atenção no período em que surge e se desenvolve a Iniciativa Bairros Críticos no contexto do bairro da Cova da Moura. Propomos uma leitura do processo entre 2005 e 2012, com articulação com os momentos imediatamente anteriores e posteriores, pretendendo-se contribuir para a compreensão dos seus resultados, atendendo ao enunciado do programa e ao seu carácter inovador.

Questionamos em que medida o processo de interação de atores, as dinâmicas e as estratégias geradas no terreno contribuíram para a construção do direito à cidade, entendido na linha crítica de Lefebvre (1968) e Harvey (2008). Os conceitos de arena política, na linha de autores como Olivier de Sardan (1995), e de reflexividade, no sentido atribuído por Patsy Healy (1997), serão abordados enquanto ferramentas para identificar estratégias, interesses, pontos de vista dos atores envolvidos, assim como os temas em debate. O texto articula conceitos teóricos e as observações recolhidas no terreno, no quadro de um processo de investigação-ação, conduzido pelo Gestual-FAUL e no qual se insere esta pesquisa.

Os dados empíricos foram recolhidos ao longo do acompanhamento dos projetos em curso, por via da observação participante, com periodicidade de cerca de duas visitas mensais entre Março de 2011 e Março de 2013 e com duas a três visitas mensais entre Abril de 2013 e Junho de 2014. Foram realizadas pela autora deste texto e por Júlia Carolino quatro entrevistas, três destas com representantes de três associações sediadas no bairro e outra à representante do Grupo de Apoio Técnico da 2ª fase da IBC. Serviram a esta reflexão, outras quatro entrevistas realizadas por diferentes membros do Gestual – FAUL a agentes envolvidos no processo da IBC (representantes da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território, do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, do Grupo de Apoio Técnico na 1ª fase da IBC, e um técnico da Câmara Municipal da Amadora). Estas entrevistas foram realizadas no quadro da preparação do Seminário

rio “Cova da Moura. Que desígnio, que desenho. Balanço e perspectivas”, organizado em Abril de 2013 pelo Gestual, no quadro dos dois projetos de investigação antes referidos, e em parceria com a Comissão de Bairro. Foi ainda realizada a leitura e análise da documentação produzida, como: i) documentos reflexivos de âmbito académico; ii) documentos protocolares; iii) relatórios sobre planos e memorandos do processo; e iv) documentos de avaliação.

O texto está organizado em quatro pontos: (1) A inovação programática da IBC e análise dos seus resultados à luz dos conceitos de direito à cidade e empoderamento; (2) O conceito de arena enquanto ferramenta de leitura dos processos sociopolíticos gerados; (3) breve análise sobre os momentos de reflexividade e os resultados dos mesmos; e (4) breves notas finais.

1. Direito à Cidade e empoderamento *versus* inovação programática da Iniciativa Bairros Críticos

Enquanto técnicos e investigadores, no quadro da pesquisa conduzida no Gestual-FAUL, procurámos identificar no terreno as múltiplas práticas que se referenciavam aos conceitos teóricos que orientam a pesquisa e ação do grupo. O conceito de direito à cidade, tal como proposto por Henry Lefebvre, no ano de 1968, permite-nos interpretar os pressupostos transformativos e emancipatórios inscritos no recente programa de intervenção pública Iniciativa Bairros Críticos, bem distintos dos princípios do paradigma de intervenção modernista que ainda hoje domina muitas das intervenções urbanas.

Como sublinha Raposo (2016), o conceito de direito à cidade desenvolvido por Lefebvre tem subentendido três significados que são relevantes para esta abordagem: (i) o direito de todos a aceder aos serviços urbanos; (ii) o direito à vida urbana e à cidade renovada, onde prevaleça, menos o valor de troca, o comércio e o lucro e mais o valor de uso, isto é, o direito a usufruir de lugares qualificados que facultem a simultaneidade, os encontros e as trocas; e (iii) o direito à atividade criativa e à Obra, ou seja, à participação ativa na transformação da própria cidade e o direito a dela se apropriar.

Para a nossa reflexão realçamos a noção, também reforçada por David Harvey³, do direito a transformarmo-nos a nós próprios à medida que transformamos a nossa cidade. Este é um direito

comum, mais do que individual, porque a transformação dos processos urbanísticos dependerá do exercício do poder coletivo (Harvey, 2008, p.1).

Esta última ideia, remete-nos para o conceito de *empowerment* desenvolvido por John Friedmann. Nos textos em que o autor desenvolve a hipótese de um desenvolvimento alternativo aos modelos de desenvolvimento neoliberal dominante, o *empowerment* dos cidadãos é o objetivo central à prática desse modelo (Friedmann, 1992). Esta abordagem, centrada nas pessoas, privilegia a autonomia nos processos de decisão de comunidades territorialmente organizadas, a emancipação local, a democracia participativa e a aprendizagem com base na experiência social. O conceito de *empowerment* tem subentendida a ideia de que a sociedade civil tem um papel ativo na resolução dos seus próprios problemas. Friedmann refere-se às aptidões inerentes à ação da sociedade civil na minoração das carências sociais e na conquista de poder de influência junto das instituições políticas e nos atos de decisão. Segundo o autor, o poder da sociedade civil não é ainda suficiente para se sobrepôr ao poder predominante dos sectores privados, todavia, as muitas manifestações sociais que acontecem em variados pontos do globo são testemunho de lutas emancipadoras e de resistência diária.

Destacamos quatro orientações apontadas pelo autor que podem colaborar na mudança dos modelos de desenvolvimento, transformando dialeticamente ideologias e práticas: i) a necessidade de atuar ao nível das políticas governamentais e assim fortalecer os projetos com base local que apenas têm tido resultados paliativos, como referem autores como Raposo e Ribeiro (2007); ii) o Estado deverá atuar como facilitador e proporcionar espaços de participação ativa, não se devendo substituir às organizações locais, no relacionamento com a sociedade civil; iii) a ação dos agentes externos⁴ deverá ser catalisadora de ideias e recursos locais e orientadora das ações espontâneas que surjam no seio das comunidades locais, a que subjaz a ideia de processos de aprendizagem social; e iv) maior autonomia da sociedade civil, vis-à-vis o Estado, através de manifestos criativos e da criação de grupos de interesse organizados em rede.

O período que antecipou a Iniciativa Bairros Críticos, ocorrido na Cova da Moura entre 2002 e 2005, é manifesto do poder que o coletivo poderá representar na transformação dos processos urbanísticos. Em 2002, um abaixo-assinado reuniu a uma mesma voz as associações locais, os mora-

³ Esta nossa leitura deixa de fora outras abordagens também importantes sobre a obra de David Harvey, nomeadamente o problema do controlo sobre as mais-valias de capitais produzidos pelo desenvolvimento urbano.

⁴ John Friedmann nomeia como agentes externos um leque vasto de organizações: organizações não governamentais domésticas; organizações privadas de voluntariado estrangeiras; grupos informais religiosos; grupos de cariz político; jovens profissionais; estudantes universitários; o Estado atuando através de um departamento de desenvolvimento comunitário; o Serviço Nacional de Saúde; entre outros (Friedmann, 1992, p.145).

dores e ainda as juntas de freguesia em protesto contra o estudo prévio para o plano de pormenor da Câmara Municipal que propunha a demolição de cerca de 80% do bairro. Foi também este momento que motivou a formação de uma Comissão de Bairro que pretendia fortalecer e coordenar a ação conjunta das quatro associações locais na luta contra o conceito de tabula rasa e em prol da qualificação do bairro. No prisma dos agentes da administração central, a Iniciativa Bairros Críticos tinha como intuito encontrar as ferramentas para uma dinâmica colaborativa que amenizasse as posições antagónicas entre moradores e o Município da Amadora, extremadas entre a lógica da ‘favela romântica’ (manter tudo) e do ‘caterpillar’ (demolir tudo).

O desenho da Iniciativa Bairros Críticos tinha como objetivo “testar soluções institucionais, procedimentais e tecnológicas inovadoras” (RCM nº143/2005) em três bairros denominados como “críticos”: o bairro do Lagateiro, na cidade do Porto; e dois na Área Metropolitana de Lisboa, a Cova da Moura (Amadora) e o Vale da Amoreira (Moita). A inovação da Iniciativa apoiou-se em três eixos estratégicos: estímulo à participação e à capacitação cívica; coordenação estratégica através de parcerias alargadas e a diversos níveis organizacionais; e orientação para a qualificação. A organização do processo de parcerias da Iniciativa foi estruturada pelos seguintes grupos: o Grupo Interministerial (GTIM), envolvendo sete Ministérios em articulação com a Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e com o Instituto Nacional da Habitação⁵, coordenador da Iniciativa; o Grupo de Parceiros Locais (GPL) que reunia vinte e seis representantes de atores locais chave, entre eles a administração local e regional, associações locais e ainda representantes dos GTIM; um Grupo de Apoio Técnico; e ainda um grupo de consultores e de parceiros financeiros (Vasconcelos, 2007).

A Iniciativa foi organizada em duas fases: uma primeira fase de diagnóstico participado, com a curta duração de seis meses, que conduziu a um plano de ação local e à preparação de um protocolo de parcerias; e um segundo momento, que se estendeu por sete anos, que deveria implementar as ações definidas na primeira fase, mas que foi interrompido sem cumprimento total dos objetivos.

O plano de ação local incluía oito eixos de ação, entre os quais três correspondiam a ações de intervenção urbana e cinco de natureza imaterial. Os dois eixos principais do plano de ação local que se ocupavam, o primeiro, da legalização fundiária e do edificado, e o segundo, da qualifica-

ção urbana não foram concretizados, comprometendo, como refere Raposo (2016), o sucesso da Iniciativa. Segundo a mesma autora, a dispersão de recursos nas ações imateriais, já trabalhadas diariamente pelas associações locais, desviou a atenção das principais matérias de qualificação urbana (as quais exigiam o compromisso político promovido pela Iniciativa) e desvalorizou a capacidade de ação e de investimento já antes demonstrada pelas associações.

O direito aos serviços urbanos e à urbanidade renovada que enunciava Lefebvre (1968) não foram muito beneficiados com a implementação da Iniciativa. Esta acabou por provocar o agravamento das condições de habitabilidade dado o compromisso assumido pelas associações e habitantes na suspensão de obras de novas construções e de melhorias das existentes até à concretização do Plano de Pormenor (medida 1.2 do eixo 1 do Plano de Ação Local). Foram, todavia, concretizadas algumas ações de qualificação urbana: (i) de maior impacto – reabilitação do polidesportivo existente; (ii) de carácter pontual – pequenas intervenções nos espaços exteriores como a colocação de estruturas de ensombramento e mobiliário urbano; pequenas obras de melhoramento nas sedes de três das associações locais; e colocação de painéis fotovoltaicos nas quatro instituições do bairro. No âmbito do Programa Imediato de Pequenos Melhoramentos (PIPEM), do eixo 3 do Plano de Ação, foram ainda realizadas as seguintes intervenções de qualificação urbana: (i) melhorias da área envolvente de duas creches; (ii) pavimentação provisória de algumas vias em terra batida; (iii) renovação da iluminação pública; (iv) colocação provisória da toponímia das ruas; e (v) arranjo do espaço exterior do recreio da Escola EB1. Ficaram por realizar: a regularização da questão fundiária que permitisse a legalidade na ocupação dos terrenos; e o desenvolvimento e a conclusão do Plano de Pormenor para o bairro.

Quanto ao reforço do direito à obra (Lefebvre, 1968) e à capacitação cívica (Friedmann, 1992) implícitos no texto da Iniciativa, o resultado da sua implementação ficou muito aquém do desejado, apesar da complexa estrutura montada. Um dos constrangimentos apontados (quer pelas associações, quer pelo Gestual, quer pelo instituto coordenador da Iniciativa) para o insucesso da Iniciativa, está ligado à mudança das equipas do IHRU e do Gabinete de Apoio Técnico, criando descontinuidades e quebras de confiança entre parceiros (Gestual, 2013; Sousa, 2012). Embora o processo participado da primeira fase de diagnóstico seja avaliado como bem-sucedido pela maioria dos atores envolvidos, na segunda fase os atores das

⁵ O Instituto Nacional da Habitação (INH) foi o órgão coordenador da Iniciativa, renomeado em 2007 de Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

associações locais consideraram que as principais decisões dependiam sempre do aval da Câmara Municipal da Amadora e que a equipa do IHRU da segunda fase não foi capaz de serenar o conflito inicial entre associações e Câmara Municipal.

Com o abandono da Iniciativa pela Administração Central em 2012, as associações continuaram a pressionar o Município para continuar com a qualificação urbana do bairro. Porém, em 2014, a Câmara Municipal da Amadora confirma o fim da Iniciativa e a cessação dos trabalhos para o Plano de Pormenor. Paralelamente, como refere Raposo (2016), o poder municipal garantiu “pequenos benefícios ou poderes a cada uma das associações locais”, contribuindo para a divisão no interior da Comissão de Bairro e para reforçar as diferenças entre associações.

2. A noção de arena como instrumento de apreensão da realidade processual da Iniciativa Bairros Críticos

Nas pesquisas que temos desenvolvido, o ‘processo’ tem estado no centro das nossas análises. Como alguns autores do campo urbanístico têm referido, não é apenas no desenho e nas estratégias programáticas que reside o sucesso ou insucesso das intervenções. Considera o arquiteto Nuno Portas (2005) que “o processo também desenha” em consequência das dinâmicas conseguidas no terreno. O autor refere que é necessário antever a alteração de resultados na sequência de acordos ou oportunidades não previstas. Segundo Patsy Healy, “os processos beneficiam de resultados do processo”⁶ (Healey, 2003, p.111). Partindo do argumento de que qualquer atividade de planeamento implica relações de interação e algum tipo de processo de governança, a autora considera que o processo é gerador de maneiras de pensar e de agir, seguindo a ótica de John Friedmann sobre o papel da aprendizagem na transformação social (Friedmann, 1992).

Olivier de Sardan vê um projeto de desenvolvimento⁷ como uma arena política que mete em relação, direta ou indireta, múltiplos atores de categorias diversas. A noção de arena, trazida para este texto no sentido específico proposto por Olivier de Sardan (1995), é compreendida como um lugar de confrontações políticas, geradas entre atores em interação, que negociam entre si questões estruturantes. Esses atores apresentam, à volta de um determinado projeto, estratégias pessoais e profissionais orientadas por múltiplos critérios, recursos, oportunidades e interesses, mais ou menos compatíveis, cada um deles dota-

do de mais ou menos poder relacional ou poder instituído (Bourdieu, 1989) e detendo sempre alguma margem de ação para influenciar o rumo do projeto. Olivier de Sardan caracteriza um projeto de desenvolvimento como um sistema de recursos e oportunidades que cada ator se apropria à sua maneira. A disparidade que se verifica entre as operações de desenvolvimento “no papel” e “no terreno” é, segundo o autor, o resultado da apropriação dessa mesma operação de desenvolvimento, ou seja, resulta da capacidade ou poder de determinados indivíduos ou grupos sociais de inflétir os resultados em seu benefício.

Tendo em conta as dinâmicas processualmente geradas, a noção de arena constitui uma ferramenta útil na identificação e análise de pontos de vista que, em confronto, apontam a formação de grupos estratégicos, o reconhecimento dos conflitos e das questões-chave que orientam o debate em torno de programas de intervenção pública, como seja o caso da Iniciativa Bairros Críticos.

A construção de uma arena sociopolítica em torno da Iniciativa Bairros Críticos na Cova da Moura é marcada pelo conflito de posições da Câmara Municipal da Amadora e das Associações locais, que defendiam, respetivamente, a renovação e a qualificação do bairro.

Durante as diferentes fases do processo, segundo Sousa (2012) e com base no relatório de avaliação intermédia realizado pelo Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, foram as questões fundiárias e habitacionais que geravam maior entusiasmo e debate entre parceiros, em particular, daqueles que conviviam mais de perto com os problemas ou que tinham mais interesse na sua resolução (IHRU, Comissão de Bairro e Câmara Municipal da Amadora). Os parceiros menos “territorializados” tiveram um envolvimento, ora moderado, ora descontinuado, contribuindo, contudo, na introdução de temas de debate complementares aos temas centrais.

A primeira fase de diagnóstico foi de intensas negociações e possibilitou maior aproximação dos atores locais e a partilha das questões comuns às muitas instituições. Apesar das posições antagónicas de base, esta fase, conduzida por metodologias interativas e facilitada por um Grupo de Apoio Técnico, resultou no encontro de consensos e compromissos para o desenho do Plano de Ação.

A segunda fase de implantação do Plano de Ação foi marcada por maior dissensão entre a Câmara da Amadora e a Comissão de bairro e por longos tempos de consensualização, nem sempre alcançada, em particular: na estabilização dos Termos de Referência para procedimen-

⁶ Tradução livre do inglês: “Processes have process outcomes”.

⁷ Olivier de Sardan desenvolve o seu trabalho no quadro de processos de intervenção e desenvolvimento sobretudo em meio rural em África, dos quais retiramos analogias com o contexto urbano.

to concursal do Plano de Pormenor (PP); na seleção da equipa técnica responsável pelo Plano; na discussão dos critérios de demolição; e na avaliação dos cenários de intervenção. Consideram os elementos da Comissão de Bairro que estiveram sempre em desvantagem nas negociações, quer por inferioridade numérica (na escolha da equipa técnica), quer pelo descrédito dado às suas contribuições (por exemplo, da proposta de alargamento da discussão aos critérios de qualificação) e prevalência dos interesses camarários.

Para alguns parceiros, foi prejudicial às negociações a escolha da mesma equipa técnica, contratada pela Câmara da Amadora em 2002 e responsável pelo Plano largamente contestado pelos moradores (Sousa, 2012, pp.81, 366). Apesar da aceitação dos resultados da avaliação das condições de habitabilidade realizada em 2008 pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, a divergência relativa aos critérios de intervenção revela distintas conceções no modo como a cidade deve ser planeada. Os técnicos e os elementos da Câmara da Amadora têm uma visão mais rígida quanto ao respeito pelas normas urbanas, enquanto a Comissão de Bairro considera abordagens mais flexíveis à semelhança do que é implementado nos centros históricos urbanos.

Quanto à participação pública, ela aparece com maior preponderância nos seis meses da primeira fase, enquanto na fase de implementação do Plano de Ação, esses momentos foram sendo adiados. Na Comissão Executiva de Março de 2012, onde foram apresentados três cenários de intervenção pela equipa técnica, a Comissão de Bairro (2012) considerou que era necessário “elaborar uma proposta verdadeiramente assente num processo participado, na consulta/envolvimento dos habitantes, na observação do terreno, na abordagem por quarteirão, integrando as várias escalas (...)”. Por seu lado, a equipa técnica solicitou a colaboração das associações para a realização de workshops em torno da casa, do bairro e dos cenários, através de uma abordagem etnográfica e por grupos focais («34ª reunião da comissão executiva da Cova da Moura - memorando», 2012). Este encontro aconteceu imediatamente antes da interrupção da Iniciativa e estas propostas não foram desenvolvidas.

3. Os momentos de reflexividade da Iniciativa Bairros Críticos e seus resultados

No planeamento urbano, a negociação entre atores levanta dificuldades, desde logo pela multiplicidade de mundos sociais, racionalidades e prá-

ticas que coexistem em contexto urbano e pelas relações de poder que coexistem entre eles. Contudo, as abordagens processualistas centradas no ator distinguem-se pela procura de soluções formais legitimadas, mais justas e inclusivas. Healey (1997) considera que o “planeamento colaborativo”, por via de um processo iterativo entre estrutura e ação, tem o potencial de ser transformador ao nível dos discursos e das práticas. Segundo a autora, a prática do planeamento envolve diariamente escolhas subtis que vão na direção de “cumprir as regras” ou de as alterar (transformação da estrutura). Em processos de planeamento colaborativo, a adoção de abordagens reflexivas, conscientes e respeitadoras das perceções multiculturais sobre determinado contexto partilhado mobiliza forças transformadoras, em particular da maneira de pensarmos as coisas, informando as agendas e práticas políticas e urbanísticas. Healey observa ainda que a operacionalização destes processos implica um novo desenho do sistema institucional e dos instrumentos de planeamento (denominado pela autora de estrutura ‘hard’) e do enquadramento dos atores (‘stakeholders’ ou estrutura ‘soft’).

Se analisarmos por esta perspetiva os pressupostos da Iniciativa Bairros Críticos, torna-se evidente o carácter inovador ao nível do desenho institucional (parcerias alargadas e a diferentes escalas territoriais) e do enquadramento dos atores num processo participado e colaborativo. É possível identificar vários momentos reflexivos, porém, nem sempre mobilizadores de transformação no sentido empregado por Healey:

1. Reuniões de trabalho da fase de diagnóstico e de preparação do Plano de Ação: liderada por um Grupo de Apoio Técnico teve a duração de seis meses e compreendeu treze reuniões realizadas com todos os parceiros, três workshops com a população e entrevistas com atores chave. Segundo Vasconcelos (2007), elemento constituinte do grupo facilitador, foi possível nesta fase reforçar as redes locais e a ação das associações locais, intensificar a circulação de informação e ideias e consciencializar os atores da necessidade de encontrar uma resposta adequada e equilibrada para a situação do bairro. Por ter consistido numa fase participada e conduzida por uma equipa exterior e consensualizada, esta foi considerada a fase mais bem-sucedida (Gestual, 2013).

2. Reuniões de trabalho da fase de implantação do Plano de Ação, com coordenação do

IHRU e realizadas entre Setembro de 2007 e Abril de 2012, compreendeu 35 reuniões da comissão executiva (regularidade mensal); 22 reuniões da comissão de acompanhamento (regularidade trimestral); e uma média de dez reuniões por cada um de cinco grupos de trabalho criados (Sousa, 2012). Apesar de importantes aprendizagens no que toca ao planeamento em parceria e à negociação de interesses, foi nesta fase que os elementos da Comissão de Bairro mais sentiram as suas sugestões desvalorizadas e com pouco impacto nas decisões finais, considerando a sua participação quase como uma mera formalidade. Por esta razão e pelo incumprimento da maioria dos objetivos do Plano de Ação – com destaque para a resolução da questão fundiária e para a concretização de um Plano de Pormenor consensualizado e partilhado – esta fase foi considerada a mais problemática.

3. Revisão partilhada de todas as atas das reuniões entre parceiros: gerou processos reflexivos e colaborativos contribuindo para a construção de um discurso comum;

4. Criação de uma plataforma online de monitorização, prevista para ser partilhada/carregada pelos parceiros, sem, no entanto, conseguir, a adesão esperada. Segundo Sousa (2012), a complexidade da ferramenta inviabilizou uma utilização fácil da mesma;

5. Reuniões da Comissão de Bairro, conduzidas segundo um sistema de presidência rotativa dos elementos das quatro associações constituintes: consistiram em momentos de reflexividade interna que, geralmente, precediam as reuniões alargadas aos outros parceiros;

6. Relatórios de avaliação, decorridos em diferentes fases, umas promovidas pelo IHRU, outras promovidas pelo Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu e informados pelos testemunhos dos vários intervenientes.

7. Seminário “Cova da Moura, que desígnio, que desenho”, realizado fora da Iniciativa e organizado pelo Gestual e pela Comissão de Bairro em 2013, que promoveu o balanço da Iniciativa, assim como perspetivou o debate para ações futuras. Convidou ao debate moradores, associações locais, atores académicos, atores camarários e dos serviços públicos, sendo que os dois últimos não compareceram.

Breves notas finais

Entendendo a noção de arena política como ferramenta para compreender as dinâmicas geradas na interação de atores, lançamos duas reflexões finais resultantes da análise da operacionalização da Iniciativa Bairros Críticos, em termos da promoção do direito à cidade e da transformação que advém de abordagens reflexivas:

i) Apesar da insuficiência de resultados materiais, a Iniciativa foi capaz de fomentar aprendizagens ao nível dos processos de interação e dos procedimentos. Até que ponto, porém, poderemos considerar que existiu uma transformação real das pessoas envolvidas, no sentido da capacitação e autonomia, uma vez que a Comissão de Bairro acaba por sair deste processo fragilizada e, apesar dos esforços também por ela mobilizados, o bairro permanece na ilegalidade e a sua regularização urbanística dependente da ação das instituições públicas?

ii) Apesar da inovação dos pressupostos programáticos, o sucesso dos processos de planeamento depende das dinâmicas conseguidas na arena política, da continuidade das equipas técnicas coordenadoras e da vontade política em partilhar lugares de verdadeira colaboração e participação pública. Em processos como este, seria importante avaliar a transparência e a legitimidade das soluções, revelando algumas das forças, fraquezas ou contradições, de maneira a compreendermos qual a transformação real que se deu na maneira como os atores pensam o espaço que é partilhado.

Referências bibliográficas

- Comissão de Bairro do Alto da Cova da Moura (2012), *Posição da Comissão de Bairro sobre relatórios II e III da empresa TIS.PT/Vasco da Cunha*, Amadora: Comissão de Bairro do Alto da Cova da Moura.
- Comissão Executiva Cova da Moura (2012), *34ª reunião da comissão executiva da Cova da Moura: memorando*, Amadora: Comissão Executiva Cova da Moura.
- Friedmann, John (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Oxford: Blackwell.
- Gestual - FAUL, Comissão de Bairro do Alto da Cova da Moura (2013), *Cova da Moura. Que*

Designio, Que Desenho: A Qualificação Sócio-Espacial. Balanço e Perspectivas, Lisboa: Gestual e Comissão de Bairro do Alto da Cova da Moura.

- Harvey, David (2008), "The Right to the City", *New Left Review*, Vol. 53, pp.23-40, disponível em: <http://newleftreview.org/II/53/david-harvey-the-right-to-the-city> [Cons. 14/06/2017].

- Healey, Patsy (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Vancouver: UBC Press

- Healey, Patsy (2003), Collaborative Planning in Perspective, *Planning Theory*, Vol. 2, n.º 2, pp.101-123. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/14730952030022002> [Cons. 20/07/2017].

- Lefebvre, Henry (1968), *Le droit à la ville*, Paris: Anthropos.

- Portas, Nuno (2005), "Política Urbana e Política de Habitação", em *Nuno Portas (org.), Nuno Portas, escritos 1963-2004. Os Tempos das Formas, volume I: A Cidade Feita e Refeita*, Guimarães: Universidade do Minho, Departamento Autónomo de Arquitetura, pp.247-256.

- Raposo, Isabel; Ribeiro, Mário (2007), "As ONG, um novo actor do desenvolvimento urbano em Luanda e Maputo", em Jochen Oppenheimer e Isabel Raposo, *Subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa: Edições Colibri, pp.175-218.

- Raposo, Isabel (2009), "Intervenção pública num bairro "crítico": o Alto da Cova da Moura", apresentado no VI Seminário Internacional de *Arquitectura: Arquitectura e Cosmologia, Do Retorno da Diáspora às Arquitecturas em Equilíbrio, Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design*, Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.

- Raposo, Isabel (2016), "Marginal urban areas metamorphosis: a new global phenomenon needs new ways of thinking and intervening", em Ognen Marina e Alessandro Armando (eds), *Inclusive Exclusive cities*, Skopje: Sinergi Project /City Skopje /Europe for Citizens Programme of the European Union, pp. 68-92.

- Sardan, Jean-Pierre Olivier de (1995), *Anthropologie et Développement: Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris: Karthala.

- Sousa, Susana (2012), *Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, RCM 143/2005: Registos do Processo*, Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

- Vasconcelos, Lia (2007), "Cova da Moura: uma experiência de intervenção sócio-territorial participada", *Inforgeo*, pp.107-113.