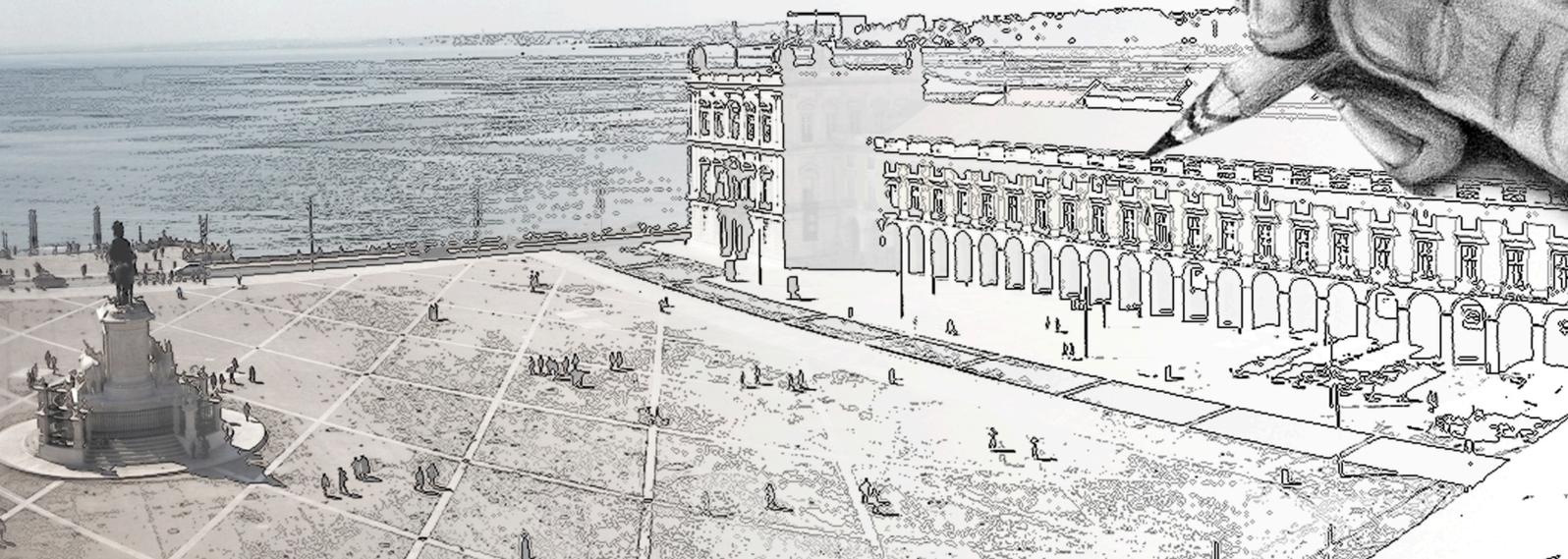


ESTUDOS SOBRE A CIDADE

ESPAÇOS

VIVIDOS • CONSTRUÍDOS



Volume 1 | Número 10 | 2021

ISSN 2183-4644

PARTICIPAÇÃO DO ARQUITETO

SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

PROCESSOS PARTICIPATIVOS BIP/ZIP

PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

ASSOCIATIVISMO LOCAL

IDENTIDADE DO LUGAR

HUMANIDADE E HUMANISMO

Ficha Técnica

Título

Espaços vividos e espaços construídos: estudos sobre a cidade - Revista nº10,

Edição

Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design/CIAUD

Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Rua Sá Nogueira | Pólo Universitário | Alto da Ajuda

1349-055 Lisboa – PORTUGAL _ Tel.: +351 21 361 5817

E-mail: ciaud@fa.ulisboa.pt _ Sítio: <http://ciaud.fa.ulisboa.pt/>

Conselho de Redação

Maria Manuela Mendes; Teresa Sá; José Luís Crespo; Carlos Ferreira; Jorge Nicolau

Conselho Editorial

Alessia de Biase, Laboratoire Architecture Anthropologie, ENSA Paris La Villette; Elisabete Freire, FAUL; Fernando Moreira da Silva, FAUL; Filipa Ramalhete, UAL; Frank Eckardt, Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Architektur und Urbanistik; Graça Índias Cordeiro, CIES-ISCTE; Graça Moreira, FAUL; Hugo Farias, FAUL; Inês Simões, FAUL; Isabel Guerra, ISCTE-IUL e UCP; Isabel Raposo, FAUL; João Cabral, FAUL; Jorge Macaísta Malheiros, IGOT-UL; Rita Almendra, FAUL; Sofia Morgado, FAUL; Tânia Ramos, FAUL; Tommaso Vitale, Centre d'études européennes, Sciences Po Urban School; Virgílio Borges Pereira, ISFLUP

Indexação

Latindex

Créditos

Ilustração da Capa

Miguel Rafael

Design gráfico

Samantha Alves Martinho

Edição digital

ISSN: 2183-4644

url: http://biblioteca.fa.ulisboa.pt/images/revistas/espacos_vividos_e_espacos_construidos010.pdf

Apoios

FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação e Ciência

CIAUD – Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

Apresentação de originais:

Os textos submetidos para publicação terão que respeitar um conjunto de normas formais indicadas em lugar próprio (ver Índice).

ESTUDOS SOBRE A CIDADE

ESPAÇOS

VIVIDOS • CONSTRUÍDOS



ÍNDICE

- 7** Editorial
- 9** Lista de Autores
- 10** A participação do arquiteto na sociedade contemporânea, *João Machado e Teresa Madeira da Silva*
- 17** Processos Participativos BIP/ZIP. Modelo ou Estratégia de Desenvolvimento Local?, *Sofia Sebastião, Alexandra Paio e Miguel Brito*
- 26** Como avaliar a participação pública? Uma reflexão a partir do programa BipZip da Câmara Municipal de Lisboa, *Roberto Falanga*
- 33** O reforço do associativismo local e da identidade do “lugar”. Um contributo para a participação cidadã. Caso de Estudo de Portimão, *Lucinda Caetano*
- 62** Humanidade e Humanismo. A Propósito das Arcadas de Rudofsky, *Tiago Oliveira*
- 71** Normas para apresentação
- 73** Referees

Editorial

O presente número da revista *Espaços Vividos e Espaços Construídos: Estudos sobre a Cidade* traz à estampa 4 textos que versam sobre a relevância da participação e sobre os processos participativos em projetos de arquitetura e/ou urbanismo e que foram alvo de apresentação no congresso internacional “PROJETAR A CIDADE COM A COMUNIDADE: Reflexões sobre processos participados” que decorreu na Faculdade de Arquitetura – Universidade de Lisboa, nos dias 8 e 9 de junho de 2017, evento organizado pelo GEU (Grupo Interdisciplinar de Estudos Urbanos), sediado no CIAUD (Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design) da FA. ULisboa (Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa).

Em tempos recentes e marcados por uma crescente instabilidade e incerteza de caráter económico, sanitário, social e humanitário, *construir para e/ou com os utilizadores* é um desafio que interpela um número crescente de arquitetos, urbanistas e outros que intervêm profissionalmente sobre o espaço, deixando antever a necessidade de se operar uma mudança de paradigma ao nível da praxis arquitetónica e urbanística. Nesta linha de análise, é de sublinhar a relevância dos processos participativos e dos atores sociais locais em contextos urbanos de baixa densidade, como é o caso de alguns concelhos algarvios. Nestes territórios é de ressaltar que apesar das organizações da sociedade civil assumirem num primeiro momento, um papel de liderança enquanto ativadores de cidadania

em contexto local, não deixa de ser imprescindível existirem laços identitários que contribuam para o empoderamento da sociedade local e que engendrem capacidades de mobilização de caráter continuado e sistemático.

A necessidade de desenvolver sistemas de avaliação que versem sobre a participação pública é uma outra questão em debate nesta edição, nomeadamente no que se refere às metodologias participativas adotadas no contexto do programa BipZip (Bairros de Intervenção Prioritária, Zonas de Intervenção Prioritária) implementado pela Câmara Municipal de Lisboa. A reflexão que aqui se apresenta em torno das intervenções desencadeadas no âmbito deste programa constitui uma forma de contribuir para a melhoria dos modelos de governação e dos níveis de eficácia das políticas públicas.

A encerrar este número, apresenta-se um texto de caráter eminentemente ensaístico em torno de uma exposição organizada por Bernard Rudofsky no MoMA de Nova Iorque (em 1964) com um título interessante e provocatório: *Architecture Without Architects*, o que não deixa de estar diretamente relacionado com a temática central que atravessa os vários textos deste número, na medida em que oferece uma análise reflexiva e oportuna na atualidade e que reverbera a importância das qualidades humanas do espaço arquitetónico, seja desenhado, concebido e/ou construído.

Boas leituras!

Maria Manuela Mendes

Lista de Autores

Alexandra Paio - Professora Auxiliar, Doutorada em Arquitetura e Urbanismo, ISCTE- Instituto Universitário Lisboa, Portugal; Investigadora no DINÂMIA 'CET. Email: alexandra.paio@iscte-iul.pt

João Machado - Mestrado Integrado em Arquitetura do ISCTE-IUL. Email: jclaudiomachado3@hotmail.com

Lucinda O. Caetano - Arquiteta, Mestre em História da Arte e Doutora em Urbanismo, CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa . Email: lucinda.caetano63@gmail.com

Miguel Brito - Arquiteto, Câmara Municipal de Lisboa. Email: miguel.brito@cm-lisboa.pt

Roberto Falanga - Psicólogo, Doutor em Sociologia, Investigador de Pós-doutoramento. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Email: roberto.falanga@ics.ulisboa.pt

Sofia Sebastião - Arquiteta, Mestre em Arquitetura, ISCTE- Instituto Universitário Lisboa, Portugal, email: arq.sofiapimentelsebastiao@gmail.com.

Teresa Madeira da Silva - Professora Associada no Departamento de Arquitetura do ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL / DINÂMIA'CET-IUL, email: teresa.madeira@iscte-iul.pt

Tiago Cardoso de Oliveira - Arquiteto, Mestre em Arquitetura (FAUTL), Doutor em Arquitetura (FAUL), Professor Auxiliar Convidado no Departamento de Engenharia Civil e Arquitetura da Faculdade de Engenharia da UBI. Email: tiago.cardosodeoliveira@gmail.com

A participação do arquiteto na sociedade contemporânea

João Machado^a, Teresa Madeira da Silva^b

Resumo

Renovar a arquitetura a partir de processos que pretendem incorporar o utilizador no desenvolvimento de projeto é entender que o arquiteto possui a capacidade de negar a construção em si como maior objetivo. É evidenciar a competência de se moldar a diferentes contextos. É compreender o *alcance social* de qualquer intervenção no território, constituindo a prática arquitetónica como uma melhoria efetiva das condições e qualidade de vida dos utilizadores. O arquiteto desenvolve assim novas autonomias, procura oportunidades de intervenção, rejeita a lógica tradicional de encomenda, promove a mobilização das populações, compreende a participação e a transformação social como tema fundamental da arquitetura.

Keywords

Processos Participativos, Compromisso Social, Modelo alternativo de prática

Abstract

Renew the architecture from processes that claim to incorporate the user on the project development is to understand that the architect has the capability of denying the construction itself as the main object. Is to point the competence of molding to different contexts. Is to understand the social range of any territorial intervention, forming architecture practicing as an effective improvement of the conditions and quality of life of the users. The architect itself develops new autonomies, seek intervention opportunities, rejects the traditional logic request, promotes the population mobilization, understands the participation and social transformation as fundamental subject of architecture.

Keywords

Participatory Design, Social Commitment, Alternative methodology of practice

A ambiguidade do papel social do arquiteto na sociedade contemporânea

Experiências participativas, um processo necessário

Os processos participativos em arquitetura enquadram-se num intenso debate sobre a arquitetura e o urbanismo. Sendo um tema atual, é uma questão que vem acompanhando a disciplina com especial incidência desde meados do século XX. Luís Santiago Baptista menciona o arquiteto italiano Giancarlo de Carlo como um defensor e percursor da arquitetura participativa, evidenciando a ideia de que de Carlo antecipou a perceção da arquitetura como feito mediático, hiperbolizada na procura veemente da arquitetura de autor e da arquitetura de revista, com "a exacerbação da cultura de imagem". "Acredito que a arquitetura no futuro será caracterizada por uma participa-

ção crescente do utilizador na sua definição em termos de organização e forma" (de Carlo, 1980 *apud* Baptista, 2011: 6), afirmava de Carlo em 1980, considerando que o processo de projeto deveria ser um ato único em que o problema, a solução e os resultados apresentam-se de braço dado, conferindo uma experiência real e conjunta entre arquitetos e utilizadores, desde os primórdios do projeto e contexto até à efetivação da obra. Esta tese, que defende a pressuposição de que os utilizadores são uma presença notável em toda a operação que decorre do projeto, não se verificou inteiramente passado cerca de 30 anos. Com a passagem para os anos 2000, o assunto da participação regressa, fruto da consciencialização geral das limitações que estão associadas, a "estratégias centradas na qualificação autoral do objeto arquitetónico", recusando a "intensificação objetiva da experiência do presente, desconsiderando a duração das práticas quotidianas" (Baptista, 2011: 6). O interesse por esta temática debruça-se

^a Mestrado Integrado em Arquitetura do ISCTE-IUL. Email: jclaudiomachado3@hotmail.com.

^b Professora Associada no Departamento de Arquitetura do ISCTE-IUL, Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE-IUL / DINAMIA/CET-IUL, email: teresa.madeira@iscte-iul.pt.

agora não só na capacidade que a arquitetura tem de interagir e transformar a vida de quem se serve dos espaços, mas também numa mudança de paradigma da profissão e da prática arquitetónica, consequência de um contexto social e económico diferenciado.

Crise económica e a grande responsabilidade dos jovens arquitetos

A prática de arquitetura em período de crise é inevitavelmente diferente. A consequente carência de encomendas manifestam, quase, uma obrigatoriedade da profissão se adaptar a um contexto que privilegia o papel social do arquiteto. Este assunto relaciona-se intimamente com as experiências participativas, embora não dependam completamente deste aspeto, pois está associada a um "compromisso social e por abordagens não convencionais ao projeto" (Alves, 2014: 14). Períodos como o atual, revelam a preocupação geral que os arquitetos demonstram acerca de problemas reais sobre a sociedade. Intensificam-se debates sobre a prática disciplinar, de forma a esta conseguir contribuir verdadeiramente para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, promovendo a "cada vez mais necessária sustentabilidade ambiental, energética e económica" (*idem*: 15). Confronta-se assim, a excêntrica ideia de que a arquitetura revê no edifício e na sua forma final o único e grande objetivo anunciado.

Luís Santiago Baptista afirma que "ser hoje arquiteto em Portugal é dramático. Ser um arquiteto jovem torna-se trágico". É esta nova fornada de jovens arquitetos recém formados que se confronta mais "violentamente" com o panorama atual. Uma conjuntura que se baseia na decadência das condições profissionais, na "escassez de encomendas e ausência de concursos públicos" e na crescente competitividade entre os *ateliers*. São fatores que privilegiam e aprovam o "contexto de trabalho das práticas emergentes" (Baptista, 2014b: 20). Práticas que são resposta a um "contexto de crise generalizado" e que podem desfrutar de diferentes abordagens no ato de projeto, de acordo com diferentes convicções e formas de trabalhar. Verifica-se com a entrada neste novo milénio, que existe uma necessidade de debater estes temas em simultâneo com a reemergência das experiências participativas. A autoconsciência por parte de arquitetos e outros intervenientes sobre qual o seu papel na sociedade contemporânea resultaram em vários eventos e publicações acerca das "práticas arquitetónicas interventivas e dos limites de atuação dos arquitetos" (Ferreira,

2014: 1). As revistas, as entrevistas, a Trienal de Arquitetura de 2013 "*Close, Closer*", a exposição Tanto Mar (2014) com especial contribuição do Atelier Mob, entre outros eventos, contribuíram significativamente para a discussão acerca da relevância das *questões sociais* nas intervenções dos arquitetos e nas inúmeras possibilidades de produção arquitetónica.

A imagem do arquiteto na sociedade contemporânea

Josep Montaner e Zaida Muxí salientam dois posicionamentos que os profissionais de arquitetura adotam na prática: os arquitetos que pretendem e "querem ser estritamente fiéis aos seus clientes e mestres", de acordo com um determinado estatuto intrínseco da profissão de arquiteto; e os arquitetos que pretendem e "tentam realmente melhorar a vida das pessoas" (Montaner e Muxí, 2011: 38). Montaner e Muxí defendem que a crise da profissão, particularmente afirmativa desde o início do século XXI, está sustentada numa visão em que o arquiteto serve os "interesses do poder privado e da ideologia do poder público", incapaz de produzir uma capacidade crítica perante a sociedade, submetendo-se ao monopólio do poder económico. O processo de formação do arquiteto nas universidades remete para uma ideologia em que os arquitetos correspondem a "um grupo de excelência que se molda ao serviço do poder e setores mais favorecidos" (*ibidem*).

O sistema assente na figura do *arquiteto-estrela* e do *edifício icónico*, sustentado pela globalização da economia de mercado dos anos 90, entrou numa decadência anunciada pela antevisão da recessão económica europeia e norte-americana. Esta ameaça de crise económica, que se confirmou em 2008, veio a secundarizar o *star-system* abrindo portas para discutir e despertar o conceito de *o social*. Ao mesmo tempo procurou-se descobrir caminhos de arquitetura que se afastem das "obsessões formais em relação à preocupação com outros fatores" (Massad e Yeste, 2014: 37-38). Luís Santiago Baptista, sobre o programa Guimarães 2012: Arte e Cultura, questiona a ideia de que, tradicionalmente, a arquitetura entende-se pela "instauração material e física do perene" (Baptista, 2012: 21). O programa Guimarães 2012 tinha na sua génese o debate sobre *práticas espaciais*, elaborando-se uma perspetiva crítica da arquitetura. Considerando que o *star-system* privilegia um processo que serve os propósitos de um sistema instaurado que caracteriza a "condição do mercado da construção", deve-se interrogar

sobre como reestabelecer "a noção de uma prática cultural ou artística" que procure "reiterar a função crítica e interpretativa da arquitetura perante todo o social" (Gadano, 2006: 8-10). Verificou-se que, num período de crise económica, a aproximação das práticas artísticas à arquitetura, num contexto em que a qualidade de vida e a realidade social suscitam este interesse, perspectiva que a arquitetura não dependa "exclusivamente da idealização e construção de edifícios, mas que pode ser entendida como uma prática espacial, que reage e responde às práticas sociais e culturais existentes" (Baptista, 2012: 21).

Neste contexto é necessário compreender o conceito de *arquitetura social*. No folheto da exposição *Tanto Mar - Portugueses fora de Portugal*, Tiago Mota Saraiva sustenta a ideia de que há quem entenda que "o papel social do arquiteto é inerente à profissão". Face a esta ideia há quem considere a "arquitetura social uma redundância", mas também há quem encare este tipo de intervenções de cariz social "uma dinâmica exterior ao campo disciplinar" (Saraiva, 2014 *apud* Ferreira, 2014: 15). Quem entende a *arquitetura social* como uma redundância, de acordo com Baptista, salvaguarda-se no princípio elementar de que toda a arquitetura "atua sobre uma sociedade", portanto acontece em determinadas circunstâncias próprias do lugar (Baptista, 2014a: 3). Porém, o autor considera que mesmo tendo em conta este facto, a "arquitetura social" assume-se como motor de uma "revolução social", pensamento "fundado na modernidade", onde se entende a arquitetura como "instrumento de transformação ou reestruturação das sociedades" (*ibidem*).

Interpretar intervenções sociais como algo que está "fora do espectro da arquitetura" sugere uma conjectura que reconhece como maior objetivo do arquiteto a "arte da construção", pelo que se deve realçar todo um conjunto de "atitudes, gosto e disposições" que diferenciam "um arquiteto de um mero construtor" (Gadano, 2006: 4). É esta "cultura autónoma" que o arquiteto evidencia, capaz de perceber e de se moldar a diferentes contextos, que permite que num período condenado pela crise económica e consequente falta de investimento na construção, seja possível compreender o "alcance social" das intervenções no território, adequando a prática a uma "melhoria efetiva das condições de vida de muitas populações". É um período que promove "a mobilização das populações, em processos participativos ou reivindicativos" como "mecanismo eficaz para dar uso e forma ao saber arquitetónico" (Tavares e Lopes, 2013 *apud* Ferreira, 2014: 16). A ideia

que a "arquitetura social" é um conceito "fora do espectro da arquitetura" afasta-se da realidade. Assume-se como "uma prática profissional de arquitetura e planeamento" que se concentra em processos participativos, na afirmação da auto-construção e de todo o tipo de intervenções em que se inserem "projetos e programas que provocam um forte impacto social na melhoria dos contextos locais" (Saraiva, 2014 *apud* Ferreira, 2014: 16). É uma "arquitetura expansiva", plausível de criar novas autonomias ao arquiteto na "procura de oportunidades de intervenção, subvertendo a lógica tradicional da encomenda", dirigindo-se para a transformação social como tema fundamental para estes (Ferreira, 2014: 18).

A génese da participação em arquitetura

Movimento Moderno, crise ideológica

José António Bandeirinha menciona Manfredo Tafuri, autor de um ensaio sobre a teoria arquitetónica da época em 1969, que afirma que a crise da Arquitetura Moderna começara décadas atrás, no período que sucedeu ao *crash* da bolsa de 1929. A arquitetura refletia um "auto encarceramento" das metodologias arquitetónicas, pois não se conseguia afastar de um caminho que fosse contra os "imperativos da «arte burguesa» e a inelutável condição de mero produto de mercado" (Bandeirinha, 2007: 21). Como poderia a Arquitetura Moderna sobreviver à "grande depressão" de 1929 se o destinatário privilegiado era o "grande capital industrial"? É uma crise que se assume também "ideológica" pois desde então, a procura por um valor operativo inerente à arquitetura é um percurso "agitado" mas necessário.

De acordo com Giancarlo de Carlo, o Movimento Moderno representou uma valiosa oportunidade para a "arquitetura se renovar culturalmente". Questiona a "credibilidade" desta, interrogando se a arquitetura tem um público. *Quem é esse público?* O mesmo autor considera que o Movimento Moderno preserva na sua essência defeitos substanciais da "condição amorfa" em que emergiu. A ambiguidade do papel do arquiteto destaca-se quando é assumido um aburguesamento da profissão. Os objetivos e métodos de praticar arquitetura são postos em causa, mas a maior crítica que face ao Movimento Moderno é, para de Carlo, uma postura de conquista por parte de um "grupo/elite" em relação ao domínio da arquitetura. Espaço este anteriormente consagrado à academia ou empresas, que aloca em

si uma série de restritas relações entre "clientes, empresários, proprietários de terras, críticos e arquitetos". Forma-se uma rede de interesses económicos e sociais que excluem quem não pertence àquela elite (*ibidem*).

Bandeirinha refere que as "tentativas de re-dimensionar morfologicamente a cidade e o território", dentro de um período temporal mais próximo, seriam as "novas utopias urbanas" que despontavam nas revistas especializadas, protagonizadas por Yona Friedman, Archigram, Superstudio, Paul Rudolph, grupo Metabolism, etc. *A Pop Art* e a *Op Art*, também contribuíram para estas "experiências" que procuravam enaltecer figurativamente as "contradições da cidade". Por fim, surge o *advocacy planning* americano e os contraplanos italianos que são o resultado de estratégias que se destacavam pelo apoio às populações na luta por melhores condições de habitação e de vida. Existe a vontade de trabalhar para o povo, para quem habita. São "processos reivindicativos urbanos" que promovem uma "humanização do cliente e da encomenda" (Bandeirinha, 2007: 21-22). De acordo com Bandeirinha, Tafuri no seu ensaio de 1969, assegura não acreditar que, dentro do contexto da época, seria possível encontrar encomendas "boas" que pudessem se opor às "más", "não era possível encontrar um desenho mais socializante que se opusesse a um outro mais capitalista" (*idem*: 22). Nuno Portas, mais recentemente no âmbito de uma entrevista sobre experiências participativas, afirma que estas não podem ser "uma espécie de álibi, agora redescoberto para legitimar (ou recusar) propostas arquitetónicas ou urbanísticas menos consensuais ou explícitas" (Portas *apud* Baptista e Melâneo, 2011: 28), o que sugere uma analogia com as declarações de Tafuri.

De facto, o final do Movimento Moderno determina uma transformação no modo de habitar. Depois de um período marcado pela recessão e repressão económica, o final da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) emerge uma melhoria das condições económicas, dentro de uma lógica que compreende o raciocínio capitalista de "produção-consumo". A década de 50 reflete assim uma "nova cultura de imagem", manifestada numa reorganização social patenteada sobre os conceitos de globalização e "homogeneização de gostos" (Ramos, 2013: 19). Esta revolução cultural e social, mas também de ideias, pensamentos e doutrinas que nos remetem para uma visão do mundo alterada, promove a transição da cidade moderna para o que atualmente denominamos por cidade contemporânea.

A mecanização generalizada patente na sociedade, é fruto do esforço incessante por parte do Homem para alcançar os requisitos e recursos suficientes que sustentam o estilo de vida capitalista vigente. Assistia-se a um período caracterizado por uma falta de consciência crítica estabelecida na sociedade, controlada e "alienada" por um contexto favorável à classe dominante. Guy Debord escreve em 1967 o livro *La Société du Spectacle*, onde refere precisamente várias conjunturas onde o "real" se constitui num "espetáculo" destinado a subverter e seduzir massas, subjugadas pelo poder dos meios de comunicação social. A sociedade capitalista apresenta-se "como uma acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se numa representação" (Debord, 1997: 13). Mas para Debord o "espetáculo" unifica a sociedade, "o espetáculo não é um conjunto de imagens, mas a relação social entre as pessoas, mediadas por imagens" (*idem*: 14). Assim, adivinhava-se uma alteração ideológica no campo do social e das artes. O estilo de vida monótono e repetitivo que a industrialização submeteu, propõe agora uma visão renovada num mundo mais participativo, em que o lazer se converte numa atividade espontânea e livre, que consente ao indivíduo uma posição de destaque em relação ao "coletivo mecânico moderno" (Ramos, 2013: 21).

Maio de 1968 - Revolta, contestação e renovação

A crise de Maio de 1968 estabelece-se sobretudo em Paris e dá especial importância a questões relacionadas com a arquitetura e a cidade, e ao papel destas enquanto impulsionador social e político. Bandeirinha orienta para os *grands ensembles* enquanto conceito habitacional a grande crítica da época. Muitas dúvidas eram dirigidas sobre o seu significado social e económico. A submissão da habitação em relação ao lucro privado começa a ganhar importância. A regeneração dos centros urbanos empurram muitos habitantes, expulsos do centro e desagradados com as condições de alojamento que possuíam, para os novos bairros (Bandeirinha, 2007). É justo assegurar que após a Segunda Guerra Mundial, a crise de 1968 caracterizada no relevante protesto da universidade, foi um evento muito importante. Os estudantes de arquitetura, mais do que qualquer outra disciplina, foram os precursores de uma revolta que exigia uma renovação radical das estruturas organizativas e métodos do ensino. As faculdades de arquitetura sempre to-

maram uma posição de destaque, de vanguarda. De acordo com de Carlo, rapidamente os alunos apreenderam que a questão principal não estava sobre a mudança de cargos ou estruturas que organizavam o ensino em si, mas tratava-se de uma questão mais fundamental, que assentava sobre os propósitos da profissão e do seu papel social. A necessidade da arquitetura ter um papel progressivo era recuperada, tendo como presente no pensamento a ideia de trabalhar e projetar para um "mundo diferente, não classicista, não racista, não violento, não repressivo, não alienante, não especializado, não totalitarista" (de Carlo, 1970 *apud* Jones, Petrescu, Till, 2005: 4).

Estudantes e arquitetos também procuravam um novo significado para a profissão, apoiando-se nas lutas urbanas e nos movimentos contestatários. As operações no território de renovação urbana, principalmente rentáveis para os centros das cidades, geraram uma migração dos habitantes para a periferia, provocando novas motivações para o exercício da arquitetura. Sobressai uma ideia de democratização das intervenções sociais, gerando projetos cuja preocupação primordial recai sobre os grupos mais segregados, em específico as populações mais carenciadas (Bandeirinha, 2007).

Participação em arquitetura, um modelo alternativo de prática

Debate internacional acerca da renovação da prática arquitetônica

A reflexão sobre a participação em arquitetura é pertinente na medida em que não devendo ser encarada como solução única ao problema anunciado, evidencia um modelo alternativo da prática arquitetônica. Nuno Portas afirma que "a participação não é em si mesma um objetivo absoluto, nem garante melhor Arquitetura (com A grande), produto cultural, objeto de crítica e história de Arte, etc." (Portas *apud* Baptista e Melâneo, 2011: 28). Trata-se da procura de um processo que privilegia a intensificação da relação entre o utente e o lugar ou a capacidade de apropriação ou identificação do habitante com a sua forma de habitar. Ana Tostões no prefácio do livro de Ricardo Carvalho, *A cidade social*, refere que "o problema da habitação surge alimentado pela relação que estabelece com o pensamento sociopolítico, urbanístico e arquitetônico nas décadas centrais do século XX, tanto a nível internacional como no quadro português" (Tostões *apud* Carvalho, 2016: 8). Os paradigmas assentes no

movimento moderno pareciam desatualizados em relação ao modo de vida urbano, tornando-se natural que uma nova geração de arquitetos se instituisse num conjunto de críticos que defende uma aproximação da prática de projeto ao que seriam práticas do quotidiano vulgarmente reconhecidas, reforçando a relação da arquitetura com as ciências sociais. O termo participação ganha influência quando agarrado ao conceito de comunidade. Henry Sanoff, reconhecido professor de arquitetura, no seu livro *Community participation methods in design and planning*, afirma que mesmo que se possa atribuir a ideia de participação a sociedades pré-letradas, a participação comunitária tem uma origem mais recente. É garantido um papel de destaque social, em que "as mais importantes influências recaem dos movimentos de desenvolvimento comunitário do Terceiro Mundo, do trabalho social pregado no ocidente e do «radicalismo comunitário»" (Sanoff, 2000: 1). O indivíduo faz parte de um modelo que pressupõe o direito à inclusão, em que a individualidade e a comunidade devem ser encaradas com igual atenção. A responsabilidade social na construção dos espaços cai também sobre este, baseando-se num princípio em que a participação comunitária se revigora com o envolvimento dos cidadãos na gestão dos espaços. Os locais e valores culturais destes são explorados a partir da "teoria da participação comunitária como uma abordagem para o desenvolvimento social, alicerçado num programa das Nações Unidas, reivindicando a criação de oportunidades para que as pessoas possam participar ativamente na política e também neste processo de desenvolvimento" (*ibidem*).

O arquiteto italiano Giancarlo de Carlo foi um dos precursores que procurou refletir sobre a importância deste tipo de processos que pretendem incorporar o utilizador no desenvolvimento de projeto, conferindo "maior cidadania e democracia na conceção dos espaços urbanos" (Barone e Dobry, 2004: 18). De Carlo entende não existir *mundo* sem arquitetura mas esta não pode estar circunscrita aos arquitetos. Num momento em que as atividades do Homem se multiplicam, a complexidade de transformações do meio ambiente e da organização do espaço físico, público e privado, fazem com que a "arquitetura se torne demasiado importante para ser deixada aos arquitetos" (de Carlo, 1970 *apud* Jones, Petrescu, Till, 2005: 11). Quando confrontada com o clima de contestação generalizada que se sente na década de 1960, a arquitetura também ela é contestada procurando atingir novos posicionamentos sociais, com incidência específica nos programas habitacionais e

políticas de intervenção urbana. Diferentes movimentos surgem, defendendo a renovação da arquitetura assente numa conjuntura favorável a quem está sobrecarregado e fora do sistema de poder instituído. A prática de arquitetura deve insurgir-se perante qualquer barreira existente entre construtor e utilizador, estabelecendo duas fases diferentes num único processo. A participação em arquitetura é um caminho. Um processo que engloba e envolve uma pluralidade de objetivos cujos resultados não são fáceis de prever. Uma sociedade em evolução, em que se salienta um crescente populacional e envelhecimento. Um desenvolvimento contínuo da tecnologia, tudo questões que a arquitetura deve procurar responder. Definir participação em arquitetura significa um sistema que junta e descreve inúmeras variáveis através de observações que contribuem para avaliar e analisar dados que não poderiam ser analisados doutro modo. Essencial descobrir e desenvolver um método que concilie uma dependência que a arquitetura usufrui por parte dum poder caprichoso do cliente, ao mais valioso que será a identificação real e concreta das necessidades fundamentais dos utilizadores (*idibem*).

Construir *para* ou com os utilizadores? A principal diferença entre construir *para* ou *com* os utilizadores é uma questão de consenso e democratização da prática de arquitetura. Isto é, quando se projeta *para*, há sempre a sensação ou o objetivo de chegar a um consenso, transformando os factos que se concluíram como permanentes, indubitáveis ou universais. Um exemplo disto serão os planos em grande escala de cidades e regiões que se manifestam depois em bairros em que prepondera um estado de deterioração. De Carlo explica este fenómeno pelo facto da comunidade enquanto coletivo não ter motivos para os defender pois "por não participarem no planeamento, sentem dificuldade no ato de apropriação dos espaços coletivos e individuais" (*id.*: 13).

Quando se projeta *com* as pessoas o consenso permanecerá aberto no tempo, renovado por confronto. Assim, promove-se uma legitimidade política ao processo, o ato torna-se "libertador e democráticos, estimulando uma ação múltipla e contínua de participação" (*idem*: 13). Um processo que se reabre de forma contínua ao longo do tempo, que começa por descobrir as necessidades autênticas dos utilizadores e depois da formulação das hipóteses formais e organização dos espaços, não termina quando entra em fase de utilização.

Conclusão: caminho aberto para a participação

O contexto de rebuliço político e cultural transporta consigo uma série de novas abordagens e modelos de intervenção social. Evidentemente, a década de 1960 faz emergir trabalhos de pesquisa de arquitetos e não só, que procuram aproximar a disciplina e a prática às ciências sociais. As escolas inclusive, possibilitaram a introdução de vertentes ligadas à sociologia nos seus programas. Movimentos de vanguarda visam a questão social opondo-se à tendência dominante dos movimentos de arquitetura, num período adjetivado pela criatividade e contestação como foram os anos sessenta e setenta. Novos conceitos que se atestam como contraditórios à prática tradicional da arquitetura, constituem novas questões ligadas ao papel do arquiteto. As propostas gerais que o Movimento Moderno apregoa, a metodologia consagrada da Carta de Atenas procurando sintetizar um utente tipo, bem como as pesquisas alusivas à habitação mínima, conduziram a arquitetura a um sistema assente na standartização, independente do "contexto real e das especificidades físicas e culturais" de cada lugar (Rebolo, 2017: 64). As novas ideias que aparecem num sentido inverso a estas abordagens, comportam-se como experimentações que exploram a participação das populações como modelo alternativo de prática. Assim, o arquiteto deverá compreender que o seu papel se define como parte integrante de um processo que pressupõe uma abertura de diálogo até à fase de tomada de decisões, considerando a realidade social, cultural, política e económica do lugar e do contexto em que apresenta as suas ideias, que refletem também sobre as pessoas e os padrões sociais onde habitam, sobrelevando o fundamental papel social do arquiteto.

Referências bibliográficas

- Alves, J. (2014), *Arquitectura de intervenção - Repensando o papel social do arquitecto através de modelos alternativos de prática*, Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto.
- Bandeirinha, J. (2014), *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Baptista, L. (2011), "Experiências Participativas - Práticas arquitectónicas interventivas perante a uniformização profissional", *Revista arqa - Arquitectura e Arte*, 90/91, pp.6-7.
- Baptista, L. ; Melâneo, P. (2011), "Experiên-

cias Participativas – Perspectivas Críticas”, *Revista arqa – Arquitectura e Arte*, 90/91, pp. 28-41.

- Baptista, L. (2012), “Guimarães 2012: Arte e Arquitectura. Práticas espaciais para um contexto territorial em mutação”, *Revista arqa – Arquitectura e Arte*, 104, pp. 20-21.

- Baptista, Luís Santiago (2014a), “‘Arquitectura ou Revolução’: Um Atlas da Arquitectura Social”, em Luía Santiago Baptista, Joaquim Moreno e Fredy Massad e Alicia Guerrero Yeste, *Arquitectura Social: Três Olhares Críticos*, Brochura da Exposição Tanto Mar, Lisboa, CCB.

- Baptista, L. (2014b), "práticas-emergentes. pt, Jovens arquitetos portugueses em tempos de crise", *Revista arqa - Arquitectura e Arte*, 114, pp. 20-21.

- Barone, A.; Dobry, S. (2004), "Arquitectura participativa" na visão de Giancarlo de Carlo, *Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitectura e Urbanismo da FAUUSP*, 15, pp. 18-31.

- Carvalho, R. (2016), *A Cidade Social - Impasse, Desenvolvimento, Fragmento*, Lisboa: Tinta-da-China.

- Debord, G. (1997), *A Sociedade do Espetáculo*, Rio de Janeiro: Contraponto.

- Ferreira, A. (2014), *As iniciativas de intervenção local dos arquitetos: oportunidade de inovação sócio-territorial? - Estudo de caso na Cova do Vapor*, Dissertação de Mestrado em Estudos Urbanos, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

- Gadanho, P. (2006), *Para que serve a Arquitectura?*, Porto: Dafne Editora. Disponível em: http://dafne.pt/conteudos/livros/para-que-serve-a-arquitectura/opusculo_2.pdf

- Jones, P.; Petrescu, D.; Till, J. (2005). *Architecture and Participation*. Londres: Spon Press.

- Montaner, J. (2016), *A condição contemporânea da arquitetura*, São Paulo: GG.

- Montaner, J.; Muxí, Z. (2011), *Arquitectura y Política*, Barcelona: GG.

- Massad, F.; Yeste, A. (2014), “A Arquitectura Social na Era do Espectáculo”, em Luía Santiago Baptista, Joaquim Moreno, Fredy Massad e Alicia Guerrero Yeste, *Arquitectura Social: Três Olhares Críticos*, Brochura da Exposição Tanto Mar, Lisboa: CCB.

- Ramos, J. (2013), *Experiência Participativas - O papel do arquitecto no desenho das ferramentas de interacção*, Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.

- Rebolo, J. (2017), *O realojamento do Bairro Chinês em Marvila - Participação e autoconstrução como processo - o caso da PRODAC (1970-1974)*, Tese de Doutoramento em Arquitectura e Urbanismo, ISCTE-IUL - Instituto Universitário

de Lisboa.

- Sanoff, H.-(2000), *Community participation methods in design and planning*, New York: John Wiley & Sons.

Processos Participativos BIP/ZIP. Modelo ou Estratégia de Desenvolvimento Local?

Sofia Sebastião^a, Alexandra Paio^b, Miguel Brito^c

Resumo

O BIP/ZIP será apenas um modelo ou uma estratégia de desenvolvimento local? E, de que forma estes processos podem aplicar-se a outros territórios? É perante estas questões que o presente estudo aborda os aspetos relacionados com a implementação do processo BIP/ZIP na cidade de Lisboa a uma escala macro territorial e compreende a estrutura geral do sistema para a implementação dos subsistemas. A análise baseia-se numa taxonomia do programa BIP/ZIP e os resultados permitirão construir um documento reflexivo que facilite a aplicação de processos semelhantes a outros territórios no país.

Keywords

Processos Participativos, BIP/ZIP, Desenvolvimento Local, Taxonomia

Abstract

BIP/ZIP is a model or strategy of local development? How can these processes apply to other territories? Based on these premises, this study addresses several factors related with the BIP/ZIP process deployment in Lisbon at a macro geographical scale and understands the overall system framework towards the deployment of subsystems. The analysis is based on a BIP/ZIP program taxonomy and the results will allow writing a reflective document that streamline the deployment of similar processes in other areas of the country.

Keywords

Participatory Processes, BIP/ZIP, Local Development, Taxonomy

Introdução

“Temos de reconciliar a visão tradicional dos decisores com as ideias e visões dos cidadãos, criando novos consensos com base nas redes ou heterarquias, em vez das hierarquias. É disso que trata o urbanismo emergente: planeamento de baixo para cima, com as pessoas e para as pessoas”¹

A persistência de um conjunto de problemas sociais e urbanísticos na cidade de Lisboa originou, em 2008, a definição de um conjunto de procedimentos camarários que aliassem o desenvolvimento local à participação da comunidade e a requalificação urbana à integração social, económica, ambiental. A transformação da cidade tem, assim, início nos seus habitantes e nas suas comunidades locais, tornando evidente as fortes influências do processo do Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL) (1974-1976). Na década de

sessenta do século passado, o tema participação e arquitetura surge assente nos princípios políticos e sociais da altura. As pessoas passam a ter um papel ativo na tomada de decisões no lugar onde habitam (Bandeirinha, 2007). A abordagem que, durante alguns anos deixou de ter impacto sobre a sociedade, surge nas primeiras décadas do século XXI, nacionalmente e internacionalmente, como um dos caminhos para a inclusão e a integração nas cidades (Rosa e Weiland, 2013) e (Sanoff, 2000). Os utilizadores, mais do que um espaço projetado para eles, necessitam de um espaço pensado por eles. Segundo Hamdi (2004:109) “O projeto participativo (e o planeamento) são a chave para se obter equidade e eficiência ao formular planos e na governança urbana”. A participação passa a ser vista como uma mudança na criação e gestão do ambiente urbano. Objetiva-se uma transformação através de uma sociedade voluntária onde os cidadãos podem trabalhar como parceiros (Sanoff, 2011). Esta mudança reflete-se,

^a Arquiteta, Mestre em Arquitetura, ISCTE- Instituto Universitário Lisboa, Portugal, email: arq.sofiapimentelsebastiao@gmail.com.

^b Professora Professora Auxiliar, Doutorada em Arquitetura e Urbanismo, ISCTE- Instituto Universitário Lisboa, Portugal; Investigadora no DINÂMIA 'CET. Email: alexandra.paio@iscte-iul.pt.

^c Arquiteto, Câmara Municipal de Lisboa. Email: miguel.brito@cm-lisboa.pt.

¹ Helena Roseta (2015), Escutar a cidade: dos pecados urbanos à energia BIP-ZIP.

também, na transição de uma escala do grande planeamento para as micro práticas sociais e apropriações coletivas, chamando a atenção para as iniciativas abertas e táticas na configuração da paisagem urbana (Rosa, 2011).

Um dos marcos importantes, em Portugal, deste novo paradigma é o programa BIP/ZIP que está na sua 7ª edição. O programa estrutura-se sobre uma Carta de Bairros e Zonas de intervenção prioritária de Lisboa, definida em 2008 e atualizada em 2017. Passados seis anos sobre a sua criação, é importante uma análise crítica sobre o programa BIP/ZIP enquanto veículo de desenvolvimento local através de uma visão operativa sobre as micro práticas urbanas de coesão social e territorial e o envolvimento/evolução das diferentes parcerias locais.

Neste contexto, surgem as três questões que guiam o estudo em curso: Qual o papel do programa BIP/ZIP no desenvolvimento local? O BIP/ZIP será apenas um modelo ou uma estratégia de desenvolvimento local? E de que forma estes processos podem aplicar-se a outros territórios?

A resposta a estas questões passa por definir uma taxonomia interativa on-line dos projetos BIP/ZIP, que permita ter uma visão holística sobre o programa através da correlação dos diferentes dados disponíveis nas fichas de candidatura ao programa. A classificação dos projetos aprovados é realizada através da identificação das necessidades de cada zona/bairro segundo três componentes distintas: de cariz social, urbanístico e ambiental. Numa primeira fase, pretende-se com isto: (1) identificar os objetivos que incentivam a uma cidadania ativa e a uma interação e procura, direta e coletiva de soluções através da participação da população; (2) contribuir para uma reflexão sobre a inclusão harmoniosa da população nas cidades; e (3) aferir o impacto no desenvolvimento local. Numa segunda fase de análise, a taxonomia poderá contribuir para ler o programa BIP/ZIP como estratégia ou modelo. A estratégia da palavra grega *stratēgia* remete-nos para uma visão global de projeção do futuro e para a arte de liderar integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados. O modelo, leva-nos para o que serve ou pode servir de exemplo, para ser imitado. Na última fase, faz-se uma extrapolação sobre a possível exportação do programa para outros contextos ou territórios.

Desenvolvimento local: do processo SAAL ao BIP/ZIP

O processo SAAL – Serviço Ambulatório de Apoio Local – nasce após o 25 de Abril de 1974. Este

período foi marcado pela movimentação populacional urbana em dois momentos distintos: o primeiro, ditado pela apropriação temporária de casas construídas; e o segundo momento, pelas movimentações de população alojada em bairros informais associadas à operação denominada SAAL (Ferreira, 1975:18). O último, é considerado um programa de política habitacional inovador promovido por associações de moradores, aprovado e assinado no despacho de 31 de Julho de 1974 pelo Arquiteto Nuno Portas, em 1974. Um “corpo técnico especializado” e/ou “brigadas técnicas” abrangido por arquitetos e aspirantes a arquitetos, apoiava, através das câmaras municipais, as iniciativas das populações desalojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos, “(...) as iniciativas deveriam partir dos moradores, organizados em associações ou cooperativas. Às Câmaras competiria um papel de controle urbanístico da localização e cedência de solo e de interlocutores diretos da organização dos interessados, designadamente na arbitragem das prioridades em face dos recursos disponíveis [...] e na garantia dos empréstimos previstos na legislação” (Pereira, 2014:14). O processo tomou diversos rumos tendo pronunciado o seu fim em 1976. No entanto, o contributo desencadeado pelas intervenções urbanísticas e sociais que foram sendo implementadas um pouco por todo o país, mais precisamente na grande Lisboa, permitem refletir sobre a influência do SAAL no desenvolvimento dos planos de ação do programa BIP/ZIP.

Em 2008, com a crise social e económica do país, assiste-se a uma redução do consumo fase ao baixo investimento público e privado. Por estas e outras razões, surge o programa BIP/ZIP concebido pela antiga vereadora da Habitação e Desenvolvimento Local da Câmara Municipal de Lisboa, Helena Roseta como resposta rápida a uma estratégia de reabilitação de Lisboa de através de pequenos investimentos. Segundo Costa (2013:11), “Devemos à Vereadora Helena Roseta a ideia, a iniciativa e a força para vencer o preconceito do estigma. [...] Prioridade à participação, à mobilização, à integração, à criação”, e ainda reforça a ideia de que “(...) esta é a pequena amostra do muito que temos perdido e que perdemos quando desistimos de ter uma Lisboa completa, de todos e para todos”.

A experiência BIP/ZIP em Lisboa demonstra que há um enorme interesse nos processos *bottom-up*, desde que sejam criadas condições para isso. As parcerias locais formadas por associações formais e informais, têm potenciado projetos de melhoria dos bairros e zonas prioritárias.

O que é o programa BIP/ZIP?

O BIP (Bairros de Intervenção Prioritária) / ZIP (Zonas de Intervenção Prioritária) é um programa que visa a coesão social e territorial através de uma parceria ativa entre habitantes e parceiros locais (Associações de Moradores, Juntas de Freguesias, IPSS, juntas de freguesia, escolas, entre outros) de uma zona prioritária mapeada na carta BIP/ZIP do município de Lisboa. O programa emerge de uma experiência desenvolvida em bairros críticos em 2005. Desde 2011, anualmente, por concurso, são apoiados, diversos projetos, financeiramente com um limite máximo de 50.000 euros. As práticas são sustentadas por uma perspetiva de cariz económico, social e ambiental. O propósito principal é a reabilitação e revitalização de áreas significativas da cidade em “*cidade de todos*”. A aliança assenta numa cidadania ativa, na capacidade de auto-organização, na criação de um clima favorável ao empreendedorismo e à capacidade de iniciativa local, e na procura coletiva de soluções para a melhoria das suas condições de vida do bairro. A iniciativa tem contribuído para promover uma imagem positiva dos Bairros e reforçar a sua integração harmoniosa na cidade de Lisboa, sem discriminações no acesso aos bens e serviços (Brito, 2013).

As micro práticas urbanas baseiam-se em diferentes estratégias definidas nas parcerias locais, como: ações de formação ou sensibilização, limpeza do espaço público, exposições, campanhas, eventos comunitários, criação de páginas de Internet, entre outras atividades que impliquem o despoletar de convívios e dinâmicas comunitárias e a participação dos cidadãos; serviços à comunidade, como a criação de espaços de internet, de ocupação de crianças, jovens e idosos, bibliotecas, mediatecas, edição de publicações e outros suportes informativos de e para a comunidade, sistemas de trocas locais, hortas comunitárias, entre outros serviços de interesse para as populações dos BIP/ZIP; pequenos investimentos e ações integradas, como a recuperação de instalações destinadas à prestação de novos serviços à comunidade, requalificação do espaço público, apoio ao empreendedorismo e às atividades económicas, podendo englobar várias ações previstas nos escalões anteriores; e em ações elegíveis (Brito, 2013). O projeto surge como pressuposto para solucionar problemas coexistentes do passado. Para Helena Roseta (2013:13) os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária nascem: “da consciência que tínhamos, findo o processo de erradicação das barracas em Lisboa, de não terem acabado as desigualdades urbanas na cidade”, problemas

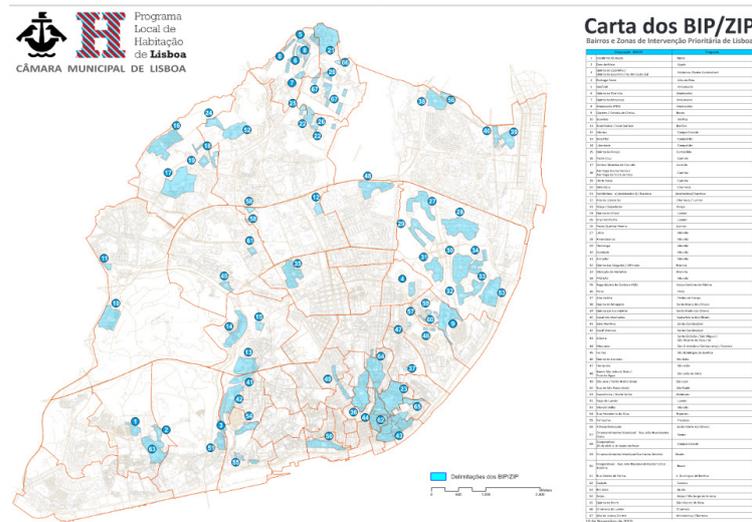


Imagem 1 - Carta BIP/ZIP

Fonte: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1296662615D3bGB5er5Wi19HJ6.pdf>

estes associados à instabilidade socioeconómica da população, e problemas urbanístico ambiental que foram crescendo com as tentativas falhadas de implementação de planos anteriores de reabilitação e revitalização em diferentes zonas urbanas. Madalena Perestrelo Lemos (2014:56) enumera os núcleos de políticas públicas de revitalização que permitiram ao programa BIP/ZIP a identificação dos vários Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária a intervir: “(...) delimitações municipais existentes, identificadas no âmbito do PLH, e que se enquadrassem no conceito de Bairro Prioritário, nomeadamente: ACRRU (Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística); AUGI (Área Urbana de Génese Ilegal); Bairros Municipais (sob gestão da GEBALIS) com problemáticas especiais; Zonas Remanescentes do PIMP e do PER (Programas Especiais de Realojamento); Bairros ex-SAAL com problemas graves pendentes; Área de intervenção da SRU Ocidental – Sociedade de Reabilitação Urbana Ocidental; Área de intervenção do Programa Viver Marvila.”

A caracterização dos bairros permite uma leitura *top-down* do território dando origem à Carta BIP/ZIP (Imagem 1) com base em três princípios: socioeconómicos, urbanísticos e ambientais. Estes facilitaram a identificação de questões qualitativas e/ou quantitativas, possibilitando demarcar com maior precisão as áreas de maior carência com necessidade de intervenção.

A Carta está inserida no Plano Diretor Municipal de Lisboa. A 14 de Julho de 2010, foi deliberada em Concelho Municipal 363/2010 tendo sido

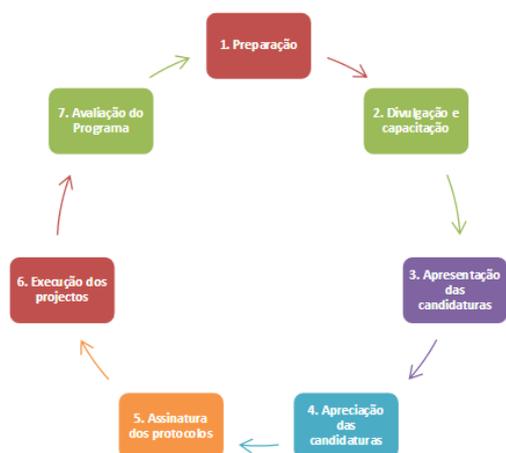


Imagem 2 - Ciclo de etapas dos projetos BIP/ZIP
Fonte: http://bipzip.cm-lisboa.pt/imgs/ciclo_regras.pdf

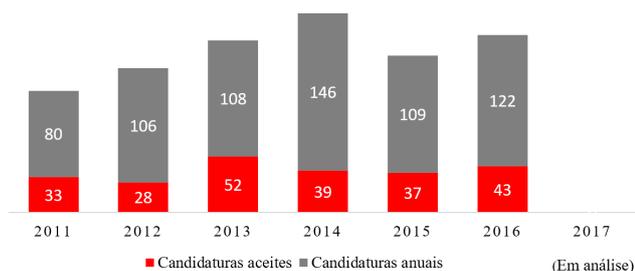


Gráfico 1 - Candidaturas anuais dos projetos ao Programa BIP/ZIP
Fonte: Sofia Sebastião

identificados 61 Bairros e/ou Zonas de Intervenção Prioritária. Esta aprovação esteve em discussão pública até Setembro do mesmo ano e contou com a identificação de mais seis Bairros e/ou Zonas tendo sido aprovada em Concelho, através da Deliberação 616/2010 pela Câmara Municipal de Lisboa a 17 de Novembro de 2010. Concluiu-se assim a Carta BIP/ZIP com a identificação de 67 Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa. Para a atual vereadora da Habitação e Desenvolvimento Local, Paula Marques “Este programa é um instrumento para fazer cumprir as nossas políticas de desenvolvimento local” para 10 anos (Observador, 2015).

A discussão pública foi feita segundo debates genéricos e especializados, a divulgação de informação e a recolha de opiniões envolveu três níveis de participação: (1) divulgação massiva (socieda-

de civil); (2) divulgação direcionada (cidadãos e organizações com envolvimento local); e (3) divulgação qualificada (especialistas de diversas áreas). O processo não está fechado o que permite estar em constante transformação. A Carta BIP/ZIP está em atualização desde 2015 o que permite aferir a evolução das áreas identificadas e a identificação de áreas futuras com necessidades interventivas.

É com base na Carta BIP/ZIP que são definidos os Bairros e Zonas que recebem apoio financeiro para a realização das propostas comunitárias. As candidaturas anuais dos projetos das parceiras locais são feitas através de uma plataforma online e segundo etapas bem delineadas (Imagem 2).

A submissão é feita com base num calendário, formulário on-line e com um valor máximo de 50.000 euros. A cada candidatura devem estar asseguradas no mínimo a participação de uma entidade promotora e de duas entidades/parceiras locais. As candidaturas são avaliadas por um júri definido por membros internos e externos ao município. Os processos de avaliação têm um conjunto de critérios pré-definidos e um orçamento anual definido pelo município. Após a sua aprovação os promotores oficializam um protocolo com a Câmara Municipal de Lisboa onde assumem a total responsabilidade na gestão financeira do projeto e junto com os parceiros a conceção e execução do projeto definido em candidatura (Imagem 2).

No gráfico é possível observar o número de candidaturas aceites por ano face ao número de candidaturas propostas (Gráfico 1).

Em 2011 foi lançada a primeira edição anual do programa BIP/ZIP que contou com uma verba no valor superior de 1 milhão de euros em orçamento atribuído. Até 2016, estão contabilizadas 671 candidaturas das quais 232 foram implementadas. Tendo em conta os resultados obtidos é possível verificar que, o número de candidaturas por ano subiu gradualmente apresentando uma pequena descida no ano de 2015. Por outro lado, o maior número de candidaturas está presente no ano de 2014 com um total de 146 das quais 39 aceites. Em presença destes números é possível observar uma divergência na relação de candidaturas aceites em relação ao número de candidaturas submetidas.

A avaliação das candidaturas assenta em critérios aprovados em concelho que garantem as seguintes condições: (1) a execução do projeto num ano; (2) a melhoria à cidade através da coesão social e territorial; (3) a sustentabilidade das propostas a longo prazo; (4) a possibilidade de novas populações e que asseguram novas opor-

tunidades a áreas degradadas e esquecidas. Nos últimos anos, a inovação e sustentabilidade do projeto assumem grande importância no momento da seleção.

Tendo em atenção os diagnósticos da Carta BIP/ZIP, o Programa BIP/ZIP considera dois aspetos relevantes na elaboração das candidaturas: (1) temáticas; e (2) destinatários preferenciais. No primeiro ponto, são indicadas cinco rubricas: (1) Melhorar a Vida no Bairro – projetos que promovam o sentido de pertença e corresponsabilidade com o património comum, favoreçam a coesão do bairro através de atividades lúdicas e culturais e desportivas; (2) Competências e Empreendedorismo – projetos que promovam a troca de conhecimentos com o objetivo de criar novas competências nos moradores e, assim, promovem a economia local; (3) Reabilitação e Requalificação de Espaços – projetos que promovam intervenções no tecido edificado e/ou a regularização de questões urbanísticas e patrimoniais (ex: ex-SAAL, ex-Cooperativas e AUGI); (4) Inclusão e Prevenção – projetos que promovam a integração na Comunidade e na Sociedade; (5) Promoção da Cidadania – fomentem a participação ativa dos moradores na identificação e resolução dos seus problemas no Bairro. No segundo ponto são definidos cinco grupos: (1) Crianças; (2) Jovens; (3) Idosos; (4) Família; e (5) Comunidade. Todas as atividades propostas, com financiamento BIP/ZIP, devem enquadrar-se nas temáticas e grupo de destinatários do programa.

Taxonomia do programa BIP/ZIP: 2012 e 2015

O programa BIP/ZIP conta com 6 edições anuais, 671 candidaturas submetidas e 232 já foram alvo de uma intervenção que envolveu cerca de 532 entidades locais. O programa tem assumido grandes proporções no tecido de Lisboa, respondendo de forma rápida e eficaz a problemas coexistentes na sociedade. A monitorização realizada pelo município tem permitido a introdução de melhorias a vários níveis no programa. No entanto, a ausência de uma visão holística e em rede sobre o seu impacto no desenvolvimento local da cidade, tem limitado a gestão sustentável do programa. Os processos de mapeamento têm limitações metodológicas que resultam em imprecisões e restrições nas conclusões. Neste sentido, a opção por sistemas de classificação pode ser uma mais-valia para atingir este propósito. A classificação e categorização de informação, complexa, tem produzido novo conhecimento

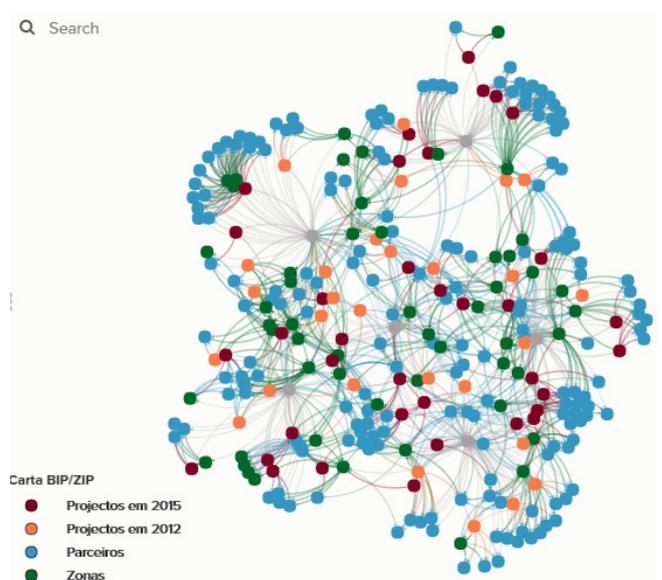


Imagem 3 - Taxonomia BIP/ZIP interativa

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

através da ordenação e estruturação de dados em esquemas organizados por categorias (propriedades, padrões, comportamentos ou temas).

A taxonomia tem sido utilizada em diferentes áreas do conhecimento como um exemplo que engloba identificação, descrição, nomenclatura e classificação. Existe no mercado um conjunto de ferramentas digitais que permitem, a partir da definição de categorias, a visualização interativa de correlações entre conteúdos (ex: kumu.io). As taxonomias interativas online, abertas ao público, tem a vantagem de permitir aos interessados na temática fazer leituras e aferições direcionadas aos seus campos de interesse. A taxonomia BIP/ZIP (Imagem 3) foi elaborada segundo várias fases e tendo como base uma amostra que são as fichas disponíveis na plataforma on-line. Uma das fases foi estabelecer um conjunto de categorias para análise de correlações.

Neste artigo será descrito apenas parte do trabalho, ainda em curso. Os dados analisados correspondem às candidaturas BIP/ZIP de 2012 e 2015. Os resultados que se apresentam baseiam-se na correlação de informação referente a: (1) Onde? – que visa responder a que zona corresponde à carta BIP/ZIP; (2) Quando? – em que ano a zona identificada foi alvo de intervenção; (3) O Quê? – segundo que temática a zona determinada sofreu intervenção; e (4) Quem? – que parceiras locais estiveram associadas a cada projeto (Imagem 4). Com base no trinómio de critérios foi definida a taxonomia BIP/ZIP interativa (Imagem 4). Nesta é

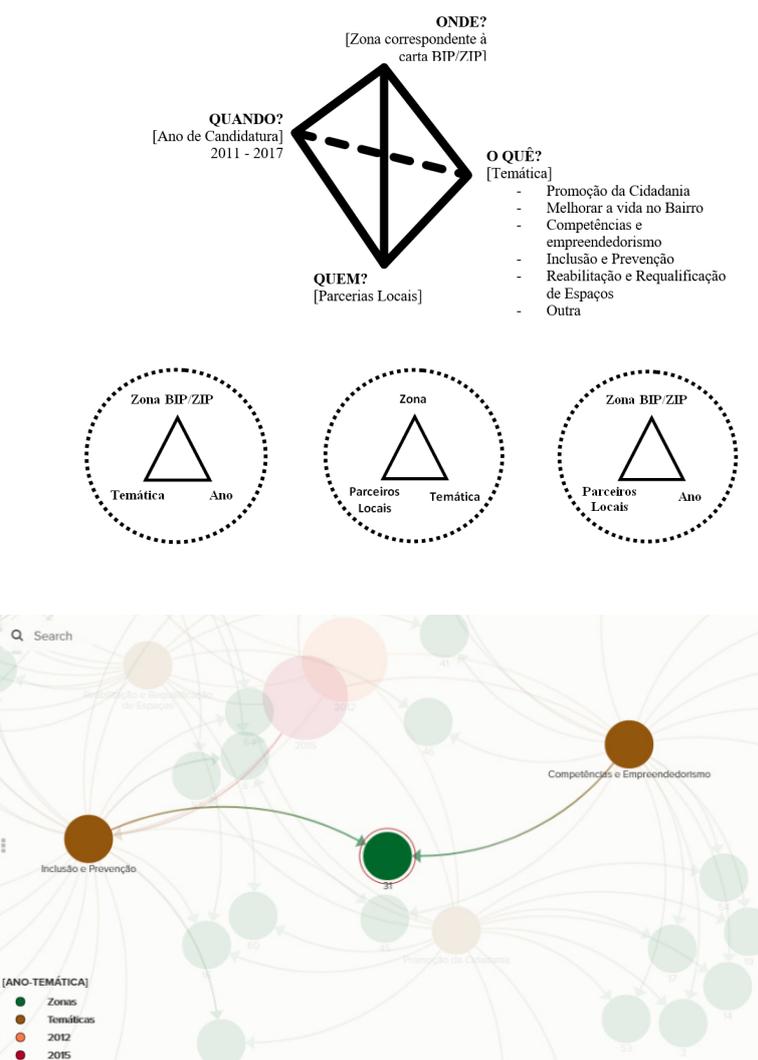


Imagem 4 - Trinómio de critérios de análise

Fonte: Sofia Sebastião
Imagem 5 - Relações isoladas de critérios de avaliação

Fonte: Sofia Sebastião

Imagem 6 - Taxonomia BIP/ZIP. Tendência da temática por ano em cada zona: Zona 31 da Carta BIP/ZIP

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

possível perceber que a gestão dos dados disponíveis on-line é confinada a uma malha que possibilita criar conexões relacionais visualmente rápidas. A taxonomia permitiu aferir resultados, como: (1) relacionar as tendências temáticas por anos em cada zona; (2) a identificação dos parceiros locais por temáticas em cada zona; e (3) a continuidade dos parceiros por ano em cada zona BIP/ZIP, aliada à necessidade de sustentabilidade dos projetos (Imagem 5).

As inferências na taxonomia têm sempre como ponto de ligação a zona BIP/ZIP a que se re-

lacionam. A visualização das relações pretendidas é possível através de vistas isoladas com apenas os elementos que se pretendem identificar. Como demonstração das inferências que podem ser realizadas na Taxonomia BIP/ZIP, vamos apresentar um exemplo referente a cada conexão enunciada (Imagem 5).

1. Tendência temáticas por ano e zona da Carta BIP/ZIP

A primeira análise prende-se com a tendência da temática por ano e por zona (Imagem 5). Na Imagem 5 escolheu-se a zona 31 da Carta BIP/ZIP, de forma aleatória. Esta revela que, nos dois anos em análise, os projetos apresentados só têm apostado em duas temáticas de intervenção: Inclusão e Prevenção; e Competências e Empreendedorismo (Imagem 6). Numa segunda iteração (Imagem 7), com a escolha aleatória de uma temática interventiva do programa é possível visualizar o número de zonas que têm trabalhado a temática nos anos 2012 e 2015. Neste caso, verificamos que a temática Inclusão e Prevenção esteve associada a 21 zonas distintas identificadas na Carta BIP/ZIP. O acesso a esta informação poderá permitir ao município cruzar a sua visão *top-down* disponível na Carta BIP/ZIP e as reais necessidades locais das zonas em questão.

2. Identificação dos parceiros locais por temáticas em cada zona

A segunda demonstração refere-se à identificação dos parceiros locais por temáticas em cada zona (Imagem 5). Nesta é possível apurar que uma determinada zona está associada a um número finito de parcerias locais. Elegendo a zona 60 da Carta BIP/ZIP, de forma aleatória, visualizamos imediatamente que está associada a nove parcerias locais nos dois anos em estudo (Imagem 8). Na figura 10 apuramos que, a um número finito de zonas, está associada uma parceria local com determinadas temáticas de intervenção. Utilizamos neste caso, para verificar se informação estava correta, o parceiro ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. O parceiro esteve ligado a duas zonas distintas, à zona 46 e 60, com a mesma temática de intervenção, Reabilitação e Requalificação de Espaços. O acesso a esta informação permite ao município entender as várias dinâmicas territoriais e as especificidades de cada parceiro local.

3. Continuidade dos parceiros por ano em cada zona BIP/ZIP

Para entender o conceito de continuidade dos parceiros, por ano em cada zona BIP/ZIP, estabelece-se uma ligação direta de uma determinada zona da Carta BIP/ZIP com as entidades parceiras correspondentes a um determinado ano (Imagem 5). Na Imagem 10 é possível observar que à zona 60 estão associadas 9 parcerias locais. Algumas permanecem no território desde o início do programa BIP/ZIP e outras que são atraídas pela necessidade de responder a novos problemas do território. Na segunda fase da demonstração destacou-se, aleatoriamente, um parceiro local que nos permitiu aferir a quantas zonas de intervenção esteve associado e a que ano e/ou anos. Na Imagem 11 visualiza-se a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que esteve envolvida em 7 zonas de intervenção distintas, incluindo a zona anteriormente referida, nos anos de 2012 e 2015. O acesso a esta informação permite ao município entender a sustentabilidade das parceiras através de um trabalho contínuo de relação com os bairros, a candidatura de novos projetos e atração de mais parceiros com diferentes competências

Conclusões

Qual o papel do programa BIP/ZIP no desenvolvimento local? O BIP/ZIP será apenas um modelo ou uma estratégia de desenvolvimento local? De que forma estes processos podem aplicar-se a outros territórios? As questões não estão ainda fechadas porque a taxonomia BIP/ZIP está em construção e necessita de ser apoiada por informação adicional. No entanto, é possível aferir, numa primeira análise, que o programa assenta numa caracterização territorial acompanhada de diagnóstico que fundamenta uma visão global sobre o território e um conjunto de instrumentos que procuram garantir uma cidadania ativa na melhoria da qualidade de vida nos bairros e zonas definidas como prioritárias na Carta BIP/ZIP. O programa BIP/ZIP sabe-se como e quando iniciou, mas o processo está em contínuo ajustamento à realidade, o que dificulta a definição de conceitos. O Programa tem permitido agregar iniciativas e micro práticas de cariz social, económica, ambiental, mas também cultural e político. Assim, é possível considerar que o vincular destas iniciativas potenciou a mudança da cidade alterando o seu *status quo* anterior (expressão que advém do latim que significa “o estado das coisas”). O programa BIP/ZIP no desenvolvi-

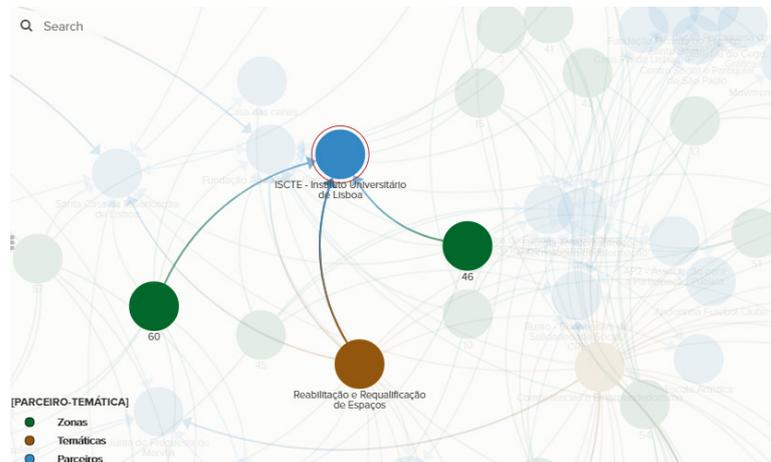
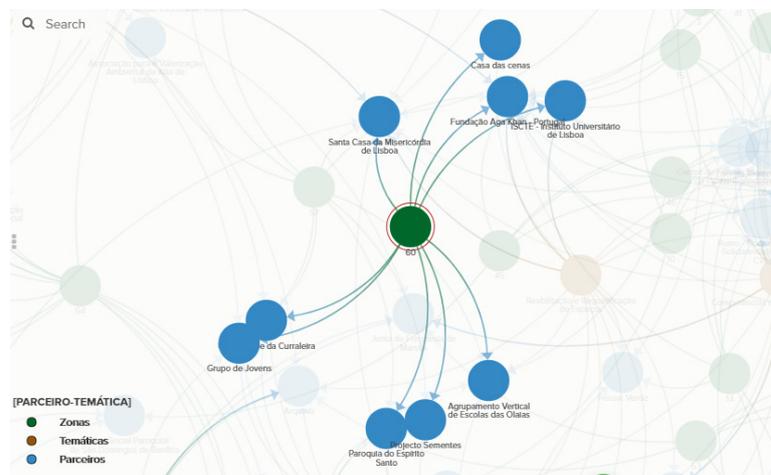
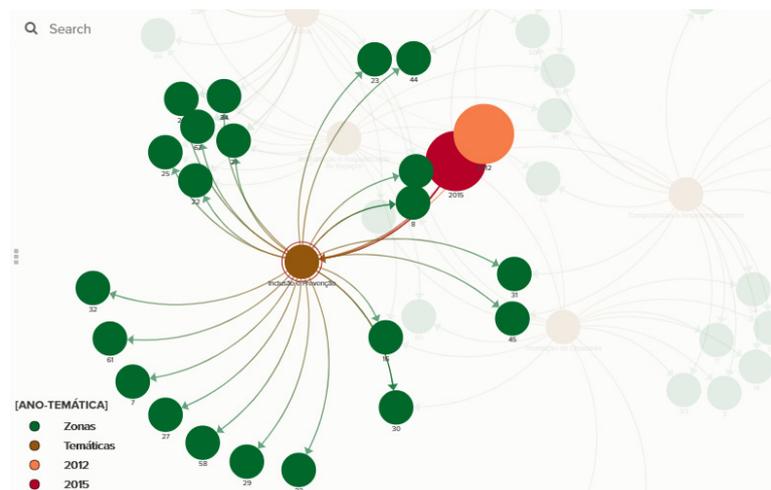


Imagem 7 - Taxonomia BIP/ZIP. Tendência da temática por ano em cada zona: Inclusão e Prevenção

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

Imagem 8 - Taxonomia BIP/ZIP. Identificação dos parceiros locais por temáticas em cada zona: Zona 60 da Carta BIP/ZIP

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

Imagem 9 - Taxonomia BIP/ZIP. Tendência da temática por ano em cada zona: Parceiro ISCTE-IUL

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

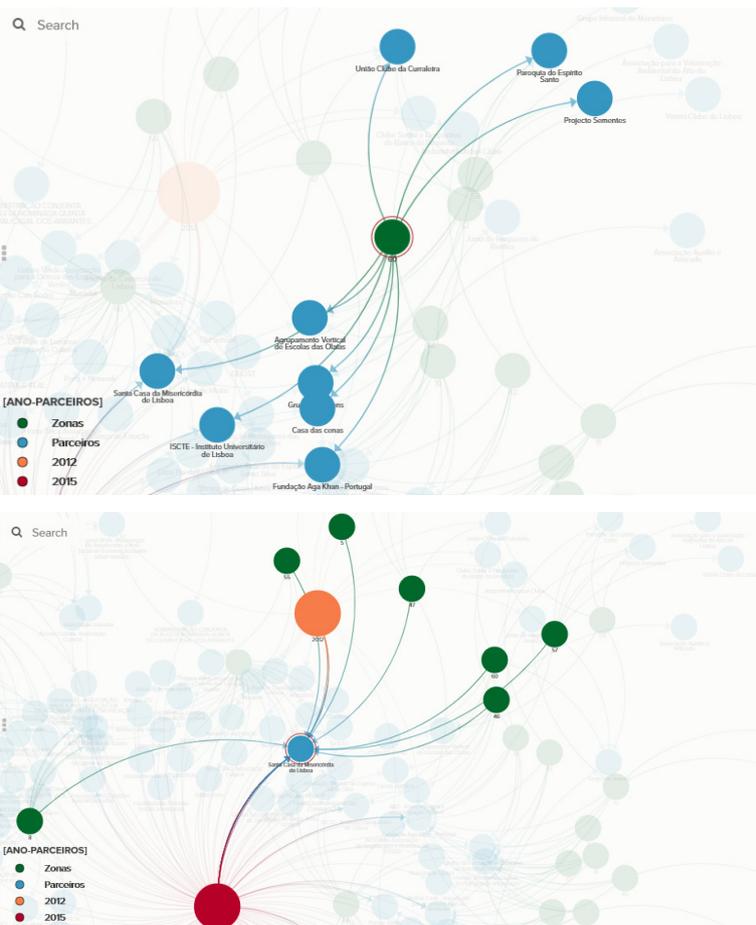


Imagem 10 - Taxonomia BIP/ZIP. Identificação dos parceiros locais por temáticas em cada zona:
Zona 60 da Carta BIP/ZIP

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

Imagem 11 - Taxonomia BIP/ZIP. Tendência da temática por ano em cada zona:
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa

Fonte: KUMU.io <https://kumu.io/Sofz91/BIP/ZIP#carta-bip-zip>

mento local permitiu de igual modo potenciar uma cidadania ativa e a participação dos sujeitos na procura de soluções e tomada de decisões locais. Neste sentido, é bastante relevante, visível na taxonomia, as várias associações de moradores que foram criadas e os parceiros com diferentes perfis que se foram associando às parcerias locais para potenciar a concretização das soluções comunitárias. O desenvolvimento local associa-se a um desenvolvimento comunitário. Holdcroft descreve comunitário como,

“(…) um processo, método, programa, instituição e/ou movimento que: a) envolve

as pessoas num base comunitária na procura de soluções para os seus problemas comuns, b) ensina e insiste no uso de processos democráticos na solução conjunta dos problemas da comunidade, e c) Ativa e/ou facilita a transferência de tecnologia para as pessoas de uma comunidade na definição de uma solução mais eficaz para os problemas comuns” (Holdcroft, 1978:10).

O trabalho que tem vindo a ser alvo de estudo, permite-nos, numa abordagem geral e inicial, considerar o programa BIP/ZIP como um conjunto de premissas táticas para o território. A confirmar esta afirmação, está a recente nomeação do BIP/ZIP como uma boa prática inovadora URBACT III (programa europeu de promoção de desenvolvimento urbano) de solução inspiradora de melhoramento da cidade (URBACT III). Tal situação, admite aferir o conceito de padrão, ou seja, elementos que se repetem de maneira previsível, no desenvolvimento local e comunitário.

A elaboração de um documento reflexivo com base neste estudo permitirá importar e/ou exportar os conceitos do programa BIP/ZIP para outros territórios. O programa como modelo será considerado para outros territórios como o binóculo da estratégia BIP/ZIP.

Referências

- Bandeirinha, J. A. (2014). *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Brito, M. (2013). *Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP/ZIP) de Lisboa. O QUE SÃO OS BIP/ZIP?*. [Online] Disponível: <http://lisboasolidaria.cm-lisboa.pt/documentos/137372027908aOJ7iz1Ay61NC5.pdf> [Acedido em Dezembro de 2016]
- Costa, A. (2013). A IDEIA É SIMPLES, in *Catálogo Dentro de Ti ó Cidade, energia BIP-ZIP*, p.11. Lisboa: CML, Pelouro da Habitação. [Online] Disponível: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1372236607V3aCEoce2Cd99EY7.pdf> [Acedido em Janeiro de 2017]
- Ferreira, V. M. (1975). *Movimentos Sociais Urbanos e Intervenção Política: A Intervenção do SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local) em Lisboa*, Porto: Afrontamento.
- Hamdi, N. (2013). *About the Art of Practice and the Limits of Planning in Cities*: Routledge.

- Holdcroft, L. (1978). *The Rise and Fall of Community Development in Developing Countries, 1950-65: A Critical Analysis and an Annotated Bibliography*. MSU Rural Development, Paper No. 2. East Lansing, Michigan: Michigan State University.
- Lemos, M. P. (2014). *Estratégias complexas de reabilitação urbana. O efeito combinado da criatividade, espaço público e nobilitação*: Dissertação de Mestrado em Arquitetura, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Pereira, G.M. (2014). SAAL: um programa de habitação popular no processo revolucionário. *História*. Revista da FLUP Porto, IV Série, vol.4, pp.13-31.
- Pincha J. P. (2015). *A Câmara de Lisboa passou-lhes a bola. Agora, têm de fazer nascer 36 projetos em bairros com problemas*. [Online] Disponível: <http://observador.pt/2015/10/16/camara-lisboa-passou-lhes-bola-agora-nascer-36-projetos-bairros-problemas/> [Acedido em Dezembro 2016].
- Rosa, M. L. (2011). *Microplanejamento: práticas urbanas criativas*, São Paulo: Editora de Culturas.
- Rosa, M. L. e Weiland, Ute E. (2013). *Hand-made Urbanism. From Community Initiatives to Participatory Models: Mumbai, São Paulo, Istambul, México City*, Capetown: Jovis.
- Sanoff, AIA H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*, New York: John Wiley & Sons.
- Sanoff, AIA H. (2008). Multiple Views of Participatory Design. *Archnet-IJAR, International Journal of Architectural Research*, vol.2, pp. 57-69.
- Roseta, H. (2013). PEQUENO PROGRAMA, GRANDE LIÇÃO, in *Catálogo Dentro de Ti ó Cidade, energia BIP-ZIP*, p.13. Lisboa: CML, Pelouro da Habitação. [Online] Disponível: <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1372236607V3aCE-oce2Cd99EY7.pdf> [Acedido em Janeiro de 2017]
- Roseta, H. (2015). *Escutar a cidade: dos pecados urbanos à energia bip-zip: Fórum Lisboa*. [Online] Disponível: <https://escutaracidade.files.wordpress.com/2015/04/escutar-a-cidade-5-helena-roseta.pdf> [Acedido em Junho 2017]
- URBAC TIII - *An integrated toolbox for deprived neighbourhoods. A local development strategy for neighbourhoods and areas of priority Intervention*. [Online] Disponível: <http://urbact.eu/integrated-toolbox-deprived-neighbourhoods> [Acedido em Junho 2017]

Como avaliar a participação pública? Uma reflexão a partir do programa BipZip da Câmara Municipal de Lisboa

Roberto Falanga^a

Resumo

A participação de cidadãos e cidadãs na construção de políticas públicas tem vindo a afirmar-se como um fenómeno difuso em muitos regimes democráticos. A atenção dada à avaliação de processos e impactos das práticas participativas tem sido extremamente limitada. Este texto visa contribuir para um debate mais robusto sobre modelos de avaliação, discutindo algumas das propostas mais relevantes neste âmbito de estudos. A reflexão situada em torno da avaliação do programa BipZip, implementado pela Câmara de Lisboa desde 2011, serve para destacar inquietações abrangentes, que tocam tanto à academia como aos que estão diretamente envolvidos na implementação destas práticas no terreno.

Keywords

Participação Pública, Avaliação, BipZip, Lisboa

Abstract

Participation of civil society in policymaking is one of the most remarkable phenomena of current democracies. Despite the dissemination of participatory practices worldwide, little attention has been paid to the evaluation of processes and impacts. This article aims to contribute to the debate by discussing the scientific literature on the topic and proposing a situated reflection about the BipZip programme implemented by the municipality of Lisbon since 2011. The evaluation model for the programme is considered in the light of more comprehensive concerns which can help strengthen the dialogue between theory and practice.

Keywords

Public Participation, Evaluation, BipZip, Lisbon

Introdução

Nas últimas duas décadas, Portugal destacou-se como um dos países europeus com o número mais elevado de processos participativos a nível municipal (Observatório nacional da participação: www.portugalparticipa.pt/monitoring). No País, os mecanismos da democracia participativa têm vindo a promover um maior envolvimento da sociedade civil junto dos eleitos e do corpo técnico, para a melhoria das políticas públicas, bem como da relação entre governados e governantes. Mecanismos de participação têm vindo a ser implementados à escala local, tanto na preparação de planos orçamentais e estratégicos, bem como na implementação de intervenções territoriais mais pontuais de requalificação e regeneração. No entanto, pouco ou nulo tem sido o debate em torno da eficácia desses mecanismos no cenário internacional e escassa tem sido a sistematização de metodologias para a sua avaliação. De forma semelhante, apesar da elevada difusão desses mecanismos em Portugal, a necessidade de medir

procedimentos e impactos, não parece ser uma prioridade na agenda pública.

Este texto visa contribuir para o reforço do debate em torno da avaliação da participação pública, a partir de alguns desafios postos na análise do programa BipZip (Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária) implementado pela Câmara Municipal de Lisboa. O programa, desenvolvido desde 2011, visa fomentar projetos de regeneração urbana e desenvolvimento local, em sítios particularmente desfavorecidos do seu território urbano. Os projetos são propostos e realizados por parcerias compostas por associações não-governamentais, grupos de cidadãos e/ou juntas de freguesia, com o apoio financeiro e logístico do Pelouro da Habitação e Desenvolvimento Local da Câmara Municipal de Lisboa. Contando com a posição privilegiada do autor, enquanto membro da equipa consultora do programa BipZip, pretende-se discutir uma proposta de avaliação, destacando a importância de manter um canal aberto e crítico entre terreno e teorias.

^a Psicólogo, Doutor em Sociologia, Investigador de Pós-doutoramento. Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa. Email: roberto.falanga@ics.ulisboa.pt.

Participação pública

Formular e implementar medidas de natureza pública para o bem comum, representa o fim último duma governação que se pretende democrática. O processo de construção das políticas públicas exige, não só a convergência de interesses diversos, como também a sua operacionalização em fases distintas de elaboração, para a agregação ou disgregação de tais interesses. A interação entre diversos atores pode realizar-se em todas as fases previstas para a formulação e execução das políticas públicas (Scharpf, 1978). Contudo, é com o foco na fase de implementação que, a partir dos anos 1970, se promoveu um aceso debate sobre a possibilidade de repensar o papel da sociedade civil. A análise ‘de baixo para cima’ das políticas públicas avaliou a atuação de novos subsistemas compostos por representantes eleitos, grupos organizados de interesse, empresas, “think tanks”, grupos de investigação académica, meios de comunicação e técnicos no terreno (Castells, 1996; Lipsky, 1980; Atkinson e Coleman, 1989). A entrada direta dos cidadãos na construção das políticas públicas, dentro de novas redes de decisão constituídas para o efeito, remeteu logo para a necessidade de problematização profunda de novas relações de poder. Alguns estudiosos chegaram inclusive a alertar para os riscos que um ‘excesso’ de participação poderia vir a criar aos regimes democraticamente eleitos (Huntington, 1975).

De forma geral, a promoção de princípios e mecanismos da democracia participativa entra necessariamente em colisão com concepções mais ‘verticalizadas’ de governação, assim como com a tradição de matriz racionalista de produção de conhecimento linear, para a formulação e implementação de políticas públicas (Easton, 1965; Forester, 1999; Dryzek, 2002). A participação pública também tem vindo a desafiar a captura de interesses por parte de elites políticas ou tecno-burocráticas (Fiorino, 1990; Fischer, 2009). A operacionalização da participação pode dar-se de formas e formatos diferentes, os quais dependem da fase de realização dentro do ciclo de construção das políticas públicas, bem como da metodologia participativa aplicada. O envolvimento dos cidadãos pode ser realizado nas diversas fases de formulação dos problemas, identificação das soluções, decisão sobre as medidas a ser implementadas, realização das medidas e avaliação das políticas públicas (Hogwood and Gunn, 1984; Hupe and Hill, 2007; Roberts, 2002). Quanto às metodologias, destacam-se, entre outras, das mais tradicionais como encon-

tros públicos (*public meetings*) e *consensus conferences*, à aplicação de instrumentos derivados das ciências sociais, para a recolha de informações e opiniões, tais como inquéritos e grupos focais (Rowe and Frewer, 2004; Lowndes *et al.* 2001).

A articulação de metodologias participativas nas distintas fases, que caracterizam os ciclos das políticas públicas reflete, necessariamente, a configuração de moldes diversos através dos quais o poder é partilhado. Na participação pública, o poder pode ser entendido tanto na sua vertente distributiva de “decisão partilhada”, como de *empowerment* dos atores envolvidos. No primeiro caso, o poder torna-se uma *conditio sine qua non* dos processos participativos, na medida em que sem partilha do poder de decisão, o processo participativo carece de qualquer legitimidade. A partilha baseia-se na troca igual de informação entre eleitos e atores sociais, para uma atuação efetiva no resultado final, o que a distingue de formas de mera comunicação por parte da autoridade pública, bem como de iniciativas de consulta em que os cidadãos se limitam a exprimir as suas opiniões acerca de problemas específicos (Rowe e Frewer, 2000). Essas características definem a associação positiva entre participação, potencial de aprendizagem, capacitação e *empowerment*, adquiridos através do próprio envolvimento (Farrington *et al.*, 1993; Murray, 2002; Creighton, 2005). Neste segundo caso, o poder não é uma *conditio sine qua non*, sendo mais uma variável ou um efeito do processo participativo.

Arnstein (1971) esclarece a relação mútua entre estas duas concepções de poder, definindo uma escala de participação, que vai das formas mais “manipuladoras” de usar o envolvimento dos atores sociais, até às formas mais efetivas de auto-organização dos mesmos. Através da sua proposta teórica, visou-se discutir o grau de *empowerment* que os processos participativos podem proporcionar à sociedade civil. Fiorino (1990) caracteriza as mais-valias democráticas da participação na sua vertente substantiva (os atores da sociedade civil veem problemas que podem escapar aos peritos); instrumental (as decisões tomadas com mecanismos participativos são mais legítimas e eficazes); e normativa (a sociedade tem de controlar a ação do governo e a orientação tecnocrática é, portanto, incompatível com os valores democráticos). A estas três vertentes, Webler *et al.* (1995) acrescentam uma quarta dimensão relacionada com a aprendizagem social, construída através desses processos e base para uma mudança social efetiva. Para

além de propostas teóricas em linha com a visão “normativa” da participação, a análise das suas múltiplas variantes tem também fomentado o debate académico nas últimas décadas. Fung (2006) insere-se nessa segunda tradição de estudos e problematiza a abordagem de Arnstein, argumentando com o peso das variáveis contextuais na escolha dos mecanismos participativos, preferindo definir tipologias de participação a partir de três fatores: quem participa, como se participa e para que se participa. A combinação dos três fatores serve para entender de que forma a participação cumpre objetivos de legitimidade, justiça e eficácia da ação pública.

Avaliar a participação pública

Tanto abordagens ‘normativas’ como ‘analíticas’ reconhecem na participação pública, o papel instrumental de melhoria das políticas públicas e o valor substantivo de exercício de direitos democráticos. Apesar de estes objetivos estarem na base da grande difusão de processos participativos, limitada tem sido a atenção dada ao seu desempenho (OECD, 2005). Como apontado por Webler (1999) *“one of the most commonly cited reasons for why there should be citizen participation is that it improves decisions. If supported with evidence, this assertion could go a long way towards convincing responsible organizations to embrace a commitment to public participation. But answering this question requires that we define what an “improved” decision is”* (ibidem, p. 64). O autor sugere assim uma reflexão sobre a definição de sucesso que parte dos argumentos de Rosener (1978) levanta, a qual indica como razões para a falta de critérios comuns para a definição de sucesso e a relativa escassez de métodos e instrumentos de confiança, a complexidade do próprio conceito de participação pública (Cornwall, 2007).

Como e em que medida a participação pública consegue cumprir objetivos relacionados com o exercício de valores democráticos e a melhoria das políticas públicas? Se no primeiro caso a participação torna-se um objetivo em si, ao proporcionar espaços de exercício de poder e *empowerment*, no segundo caso a participação tem um valor instrumental, virado para a realização de objetivos circunscritos à implementação de políticas públicas e a valores abrangentes de acrescida transparência, *responsiveness* e *accountability* do sistema governativo (Yang e Pandey, 2011).

A necessidade de encontrar modelos de avaliação capazes de conter, tanto o carácter contextual como o potencial de transferibilidade,

tem-se tornado outra questão central para a definição de modelos de avaliação de confiança e abertos à grande variedade de práticas no mundo. Juntamente com a academia, organizações internacionais e transnacionais têm-se manifestado a este respeito, destacando que a falta de atenção na monitorização e na avaliação dos impactos dos processos participativos, leva a questionar a possibilidade efetiva de universalizar critérios de avaliação (OECD, 2005; IODP, 2006). Em contrapartida, e para ir ao encontro da construção de modelos transferíveis, alguns autores têm vindo a propor modelos abrangentes, através dos quais a combinação de critérios para a avaliação de procedimentos e impactos oferece, uma tentativa de operacionalizar princípios com base na partilha de poder e/ou de promoção de *empowerment* (Webler e Tuler, 2000; Bryson *et al.*, 2012; Rowe e Frewer, 2005).

Com o fim de tornar a avaliação da participação pública uma realidade não só funcional para a melhoria dos modelos de governação e da eficácia das políticas públicas, como também uma prática de “democracia”, alguns autores têm vindo a sugerir a adoção de metodologias participativas. A inclusão de cidadãos participantes, parceiros institucionais, financiadores públicos e privados, bem como de decisores democraticamente eleitos na construção e implementação de modelos de avaliação da participação pública problematiza, uma vez mais, diversas conceções e formas de gerir o poder. Estrella e Gaventa (1998) argumentam que a avaliação participativa entra de forma incisiva no debate das ciências políticas a partir dos anos 1980, acompanhando uma transformação mais ampla das ciências sociais e das metodologias de investigação, que visava aumentar o potencial de capacitação dos atores. A este respeito, Rebien (1996) defende que a inclusão deve substanciar-se no exercício de poder sobre a definição dos modelos de avaliação, de interpretação dos dados e de uso da informação oriunda da própria avaliação. Finalmente, Murray (2002) afirma que os participantes deveriam ter o poder de planear e gerir a avaliação, definindo as perguntas que guiam a metodologia de avaliação e não apenas de disponibilizar informações para as equipas de avaliação.

Avaliar o programa BIP/ZIP

A promoção e a implementação de processos participativos com a sociedade civil, tem vindo a afirmar-se como um fenómeno de impacto na agenda pública em Portugal. Juntamente com a disseminação maciça de orçamentos participativos, prati-

ca que atribui a possibilidade de definir as prioridades de investimento numa parte do orçamento com a comunidade, também se testemunha a criação de processos em outras áreas da vida pública. Inspirada pela tradição de instrumentos, que visam envolver as comunidades no planeamento de cidades ou bairros especialmente na Europa do Norte (Lowndes *et al.*, 2001) e sobretudo pela experiência de arquitetura participada realizada nos anos da pós-revolução em Portugal, através do SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local), a Câmara Municipal de Lisboa lançou em 2010 uma consulta pública, para discutir a constituição duma carta de bairros e zonas de intervenção prioritária. A carta foi formulada com base na análise das condições socioeconómicas, urbanísticas e ambientais da cidade de Lisboa e identificou 67 territórios caracterizados em 4 categorias: bairros municipais (=29), zonas históricas (=13), áreas de génese ilegal (=7) e casos misturados (=18). À carta BipZip, produzida finalmente em 2011 e incluída na revisão do Plano Diretor Municipal de Lisboa, seguiu-se o enquadramento do programa de parcerias locais BipZip, criado no âmbito dos objetivos do Programa Local de Habitação de Lisboa.

Com o fim de responder aos objetivos camarários para a requalificação dos territórios identificados, o programa BipZip promove a dinamização de parcerias locais em torno de projetos comuns financiados por orçamento próprio, até um máximo de 50 mil euros cada. Até 2015, 320 projetos foram implementados, incluindo um total de mais de 1800 atividades e um financiamento global de cerca de 7,500 milhões de euros (Falanga, 2014; 2015)¹. É a partir do desempenho do programa ao longo das suas primeiras cinco edições, que se pretende refletir de forma situada, sobre o contributo que a academia pode dar para a avaliação da participação pública neste caso concreto. Dada a posição privilegiada do autor deste texto, enquanto membro da equipa consultora do programa, destacam-se algumas das questões debatidas em torno do desenho para uma avaliação robusta do programa. As questões discutidas nesta sede visam dar luz a algumas inquietações ligadas ao programa, que desafiam a comunidade científica e os seus interlocutores governamentais e da sociedade civil, para desenvolver um debate alargado em torno dos modelos de avaliação da participação pública.

Que abrangência do modelo de avaliação?

Considera-se oportuno avançar com uma avaliação do programa BipZip, que proporcione

informação adequada tanto sobre os aspetos de natureza tanto quantitativa quanto qualitativa. Supõe-se assim que, a uma primeira fase de análise de indicadores quantitativos possa seguir-se uma fase de consulta com entidades parceiras e da sociedade civil, envolvidas ao longo do programa. Relativamente à primeira fase de avaliação, identificam-se três áreas nas quais é possível recolher dados tangíveis: (i) projetos implementados pelas entidades parceiras; (ii) atividades realizadas dentro dos projetos implementados; e (iii) financiamento proporcionado no âmbito do programa. Estas três áreas podem informar sobre os impactos do programa nos 67 territórios BipZip no que diz respeito à capacidade das parcerias locais realizarem os projetos financiados e de realizarem o leque de atividades inserido em fase de candidatura. Levanta-se assim uma primeira questão relativa à abrangência da avaliação perante uma complexidade ampla de interações entre governo autárquico juntas de freguesia e sociedade civil organizada dentro e fora do programa. A formulação dos indicadores relativos às três áreas poderá proporcionar este tipo de informação, apenas no que diz respeito ao desempenho do programa, limitando conhecimento mais aprofundado sobre as práticas formais e informais, que necessariamente alimentam e animam os territórios urbanos. Pensa-se, por exemplo, na possibilidade de incluir nesta avaliação algum indicador sobre a interação que entidades parceiras e atores comunitários envolvidos no programa BipZip possam ter vindo a ter com outros programas municipais, empresas privadas ou iniciativas da sociedade civil, como fator de incidência para o sucesso e insucesso dos projetos.

Que ligação dos indicadores à realidade?

A formulação de indicadores levanta necessariamente questões sobre a ligação que a operacionalização e a medição da avaliação têm com a realidade. Neste caso concreto, o objetivo do primeiro indicador é o de informar sobre a implementação dos projetos pelas entidades parceiras. Este cálculo deverá ter em conta riscos de enviesamento, como no caso de territórios BipZip com uma extremamente elevada taxa de entidades parceiras e projetos; territórios BipZip com uma extremamente baixa taxa de entidades parceiras e projetos; territórios BipZip com uma elevada taxa de entidades parceiras, mas baixo número de projetos implementados; e finalmente territórios BipZip com baixa taxa de en-

¹ Toda a informação relativa ao programa BipZip encontra-se disponível no website: www.bipzip.cm-lisboa.pt

tidades parceiras, mas elevado número de projetos implementados. Estas quatro situações tipificam riscos de enviesamento, na medida em que as razões por detrás de valores baixos ou altos deverão sempre contemplar uma análise pormenorizada das características socio-territoriais de cada território BipZip, da sua composição sociodemográfica, da sua dinâmica no tecido empresarial e assim por diante. O indicador, se considerado por si só, não fornece indicações sobre a circulação de atores sociais dentro e entre as parcerias locais, nem sobre a capacidade efetiva de implementação dos projetos e de alcançar resultados esperados e inesperados.

O segundo indicador pretende informar sobre as atividades realizadas no âmbito dos projetos implementados, tendo em conta que cada projeto, conforme indicado pelas regras do programa, pode articular um máximo de 5 atividades. Neste caso, o cálculo das atividades deverá ter em conta o eventual enviesamento decorrente de territórios BipZip com uma extremamente elevada taxa de projetos e atividades; territórios BipZip com uma extremamente baixa taxa de projetos e de atividades; territórios BipZip com uma elevada taxa de projetos, mas baixo número de atividades; e territórios BipZip com baixa taxa de projetos, mas elevado número de atividades. Portanto, e à semelhança do que foi referido para o primeiro indicador, o valor relativo aos projetos não informa necessariamente sobre a capacidade efetiva que os atores locais tiveram para os implementar e resulta também insuficiente para informar sobre outros aspetos, que poderão explicar o seu desempenho (por exemplo, a dinâmica das relações entre os atores envolvidos, o uso dos serviços prestados à comunidade, o grau de capacitação das entidades parceiras, etc.).

Por fim, relativamente ao terceiro indicador, a informação sobre o financiamento proporcionado pelo programa deverá indicar de que forma a população residente, juntamente com as comunidades alvo das intervenções, terão obtido proveito através dos projetos. À semelhança dos outros dois indicadores, um possível enviesamento poderá decorrer de territórios BipZip densamente povoados com uma extremamente elevada taxa de financiamento, de territórios BipZip escassamente povoados com uma extremamente baixa taxa de financiamento, de territórios BipZip muito povoados, mas com baixo financiamento e de territórios BipZip pouco povoados, mas com elevado financiamento. Ressalva-se que o valor relativo ao financiamento limita a informação sobre as modalidades de uso para a implementação dos projetos e, à semelhança dos outros indicadores, a presença de valores elevados ou baixos necessita de ser integrada com dados adicionais, para avaliar de forma

integral o impacto do financiamento. Por exemplo, um valor elevado relativo ao financiamento não informa necessariamente sobre o tipo de sucesso – ou insucesso – alcançado por meio do montante recebido, assim como a inclusão do número de residentes potencialmente participantes e/ou beneficiários dos mesmos, não informa necessariamente sobre o impacto efetivo nos territórios.

Que integração de metodologias distintas?

A possibilidade de integrar indicadores quantitativos com informação de natureza qualitativa poderá proporcionar uma avaliação mais robusta. O envolvimento de entidades parceiras com as populações residentes nos 67 territórios BipZip, poderá servir para este efeito. A auscultação destes atores poderá fornecer pistas adicionais e integradoras para o conhecimento e entendimento dos múltiplos fatores, que condicionam o sucesso ou insucesso dos projetos financiados e, de forma mais abrangente, do programa BipZip. Será a integração de métodos quantitativos e qualitativos a melhor hipótese a seguir? Haverá outras mais adequadas aos objetivos da análise? Pensa-se, por exemplo, nas contribuições no âmbito dos modelos participativos de participação e, portanto, no envolvimento diverso e progressivo dos próprios atores na definição e execução da avaliação. Este caminho pode ser percorrido, contudo, apenas aquando da disposição de recursos técnicos e humanos para a sua realização. Se por um lado a abrangência e complexidade do programa BipZip requerem que a avaliação tenha em conta o maior número possível de variáveis, também é verdade que ao longo das suas edições muitos têm sido os atores envolvidos. Como operacionalizar a escolha dos atores a envolver na avaliação? Como fasear a avaliação tendo em conta necessidades, tempos e locais? Como chegar a um resultado que seja suficientemente claro e útil para a melhoria do programa? Estas e outras perguntas serão fundamentais, qualquer que seja a escolha final do modelo de avaliação.

Conclusões

A atenção prestada à avaliação de novos processos, que visam incluir cidadãos e cidadãs na tomada de decisão, tem sido escassa a nível internacional. A necessidade de aprofundar a reflexão em torno de modelos de avaliação no âmbito de um diálogo crítico entre experiências no terreno e contributos teóricos, levou à reflexão apresentada neste texto

em torno do programa BipZip. O programa, implementado pela Câmara Municipal de Lisboa desde 2011, promove e financia projetos de regeneração urbana através de concursos abertos para parcerias locais compostas por associações territoriais, grupos de cidadãos e juntas de freguesias e com a participação ativa das comunidades.

A avaliação deste programa lança um conjunto de desafios de natureza metodológica, que remetem para inquietações, que requerem maior partilha de estudos e reflexões neste âmbito. A discussão em torno da abrangência do modelo de avaliação, da ligação dos indicadores à realidade e da integração de métodos quantitativos e qualitativos, destaca algumas dessas inquietações. Por um lado, nota-se a necessidade de perceber o tipo de sinergias que existem entre o programa e outros mecanismos de governação, assim como formas de mobilização informal no terreno. Uma avaliação integral da participação pública precisa de ter em conta o quadro global das medidas adotadas pelo governo, no que diz respeito ao objeto de intervenção, como os territórios prioritários neste caso, juntamente com uma avaliação global das estratégias de governação urbana. A adoção de critérios de natureza quantitativa levanta, por outro lado, a necessidade de sustentar a avaliação com informação de natureza mais qualitativa. Esta integração poderá fornecer mais robustez ao modelo adotado, para a compreensão dos impactos do programa. Contudo, a integração de métodos diferentes deverá ser por sua vez problematizado e considerado como uma das opções disponíveis. A adoção de metodologias participativas na própria definição dos critérios de avaliação, bem como na sua operacionalização, surge assim como hipótese alternativa que coloca, porém, em causa as condições reais para a sua execução.

O programa BipZip e os processos participativos colocam um conjunto de desafios, que só adquirem sentido no diálogo constante entre produção científica e terreno. Considerando a difusão destes processos no País e no mundo, este contributo poderá ajudar no aprofundamento do debate em torno de modelos de avaliação robustos, para a participação pública.

Referências Bibliográficas

- Arnstein, S. (1969); A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216–224.
- Atkinson, M. e Coleman, W. (1992); Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance, *Governance*, 5 (2), 154-180.
- Bryson, J., Quick, K., Schively, C., Crosby, B. (2012); Designing Public Participation Processes, *Public Administration Review*, 73 (1), 23-34.
- Castells, M. (1996); *The Rise of Network Society 2nd Edition*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Cornwall, A. (2007); Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse. *Development in Practice*, 17 (4/5), 471-484.
- Creighton, J. (2005); *Handbook of Participation: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey Bass A Wiley Imprint.
- Dryzek, J. (2002); Policy Analysis and Planning: From Science to Argument, em Frank Fischer, e John Forester (orgs.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Taylor & Francis e-Library, 213-232.
- Easton, D. (1965); *A Systems Analysis of Political Life*. Nova Iorque: Wiley.
- Estrella, M. e Gaventa, J. (1998); *Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review*. IDS Working Paper 70. Disponível em: <https://www.ids.ac.uk/files/Wp70.pdf>
- Falanga, R. (2014); Changes need Change: A Psychosociological Perspective on Participation and Social Inclusion. *Rivista di Psicologia Clinica*, 2, 24-38.
- Falanga, R. (2015); Desafios e Horizontes da Participação Cívica nas Políticas Públicas, em João Ferrão, e Ana Horta. *Ambiente Território e Sociedade: Novas Agendas de Investigação*, Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 197-203.
- Farrington, J., Bebbington, A., Wellard, K., Lewis, D. (1993); *Reluctant Partners: Non-governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development*. Londres: Routledge.
- Fiorino, D. (1990); Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms. *Science, Technology and Human Values*, 15, 226-243.
- Fischer, F. (2009); *Democracy and Expertise: Reorienting Public Policy*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Forester, F. (1999); *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A. (2006); Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review Special Issue: Collaborative Public Management*, 66, 66-75.
- Hupe, P. e Hill, M. (2007); Street Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85 (2), 279-99.

- Hogwood, B. e Gunn, L. (1984); *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. (1975); The United States, em Michel Crozier; Samuel P. Huntington; e Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy*, Nova Iorque: New York University Press, 59-118.
- IODP International Observatory for Participatory Democracy (2006); *Guía Práctica: Evaluación de Procesos Participativos*, Observatorios Locales de Democracia Participativa, Fase de Aplicación de Indicadores. Disponível em: http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPespa%C3%B1ol_GUIA.pdf (accessed 13 June 2016).
- Lipsky, M. (1980); *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova Iorque: Russel Sage Foundation.
- Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2001); Trends in Public Participation: Part 1 – Local Government Perspectives, *Public Administration*, 79 (1), 205-222.
- Murray, R. (2002); Citizens' Control of Evaluations: Formulating and Assessing Alternatives. *Evaluation*, 8 (1), 81-100.
- OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (2005), *Evaluating Public Participation in Policymaking*, Paris: OECD.
- Rebien, C. (1996); Participatory Evaluation of Development Assistance: Dealing with Power and Facilitative Learning. *Evaluation*, 2 (2), 151-171.
- Roberts, N. (2002); Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34 (4), 315-353.
- Rosener, J. (1978); Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?. *Public Administration Review*, 38 (5), 457-463.
- Rowe, G. e Frewer, L. (2000); Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. *Science, Technology, & Human Values*, 25 (1), 3-29.
- Rowe, G. e Frewer, L. (2004); Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda. *Science, Technology, & Human Values*, 29 (4), 512-556.
- Rowe, G. e Frewer, L. (2005); A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2), 251-290.
- Scharpf, F. (1978); Comparative Policy Studies: Cases in Search of Systematic Theory. *European Journal of Political Research*, 6 (1), 117-125.
- Webler, T., Kastenholz, H., Renn, O. (1995); Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 15 (5), 443-463.
- Webler, T. (1999); The Craft and Theory of Public Participation: A Dialectical Process. *Journal of Risk Research*, 2 (1), 55-71.
- Webler T. e Tuler, S. (2000); Fairness and Competence in Citizen Participation: Theoretical Reflections from a Case Study. *Administration and Society*, 32 (5), 566-595.
- Yang, K. e Pandey, S. (2011); Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes?. *Public Administration Review*, 71 (6), 880-892.

O reforço do associativismo local e da identidade do “lugar”. Um contributo para a participação cidadã. Caso de Estudo: Portimão.

Lucinda Caetano^a

Resumo

Em um contexto de crise econômica e ambiental a nível global, na agenda atual, a sustentabilidade urbana parte da premissa do «direito à cidade» (no conceito de Lefebvre, 1968). Contudo, a baixa participação pública nos contextos formais em Portugal, em especial nos Fóruns democráticos, revelam a importância de reforçar as metodologias de promoção da cidadania. Este artigo tem como objetivo analisar processos e atores sociais locais em contextos urbanos de baixa densidade, na ótica da promoção do empoderamento da sociedade civil. Para caso de estudo selecionou-se o Município de Portimão por apresentar uma conjuntura específica, em princípio propiciadora de mobilização da sociedade civil. A metodologia utilizada neste estudo baseou-se na reflexão sobre a estratégia municipal de desenvolvimento expressa nos planos urbanísticos, nos planos de atividades e orçamento para três ciclos governativos (2005-2017), bem como na análise quantitativa e qualitativa da participação pública tanto nos instrumentos de gestão territorial (2005-2017), quanto nas reuniões da Assembleia Municipal (2009-2017). A análise foi complementada com entrevistas semiestruturadas a atores sociais selecionados como relevantes e questionários exploratórios (2017/2018). Os resultados da investigação em Portimão, especialmente na situação de rutura financeira (ano de 2013 e seguintes), demonstraram que as associações da sociedade civil assumiram a competência do Município na promoção cultural, provocando inicialmente um aumento da participação cívica nos fóruns democráticos. No entanto, *a posteriori* as Associações mais vigorosas acabaram por ser cooptadas pela Autarquia ou extintas. A reflexão sobre o caso de estudo revelou que apesar das organizações civis poderem num primeiro momento desempenhar um papel de liderança como ativadores de cidadania, se os laços identitários não forem suficientemente fortes para gerar movimentos cívicos acabarão por perder esse papel mobilizador, como comprova o caso de João de Arens.

Keywords

Associativismo, Identidade, Cidadania, Portimão

Abstract

In a context of global economic and environmental crisis, in the current agenda, urban sustainability starts from the premise of the "right to the city" (in the Lefebvre concept, 1968). However, the low public participation in the formal contexts in Portugal, especially in democratic Forums, reveals the importance of strengthening the methodologies for promoting citizenship. This article aims to analyze processes and local social actors in low density urban contexts, with a view to promoting the empowerment of civil society. For the case study the Municipality of Portimão was selected because it presented a specific conjuncture, in principle propitiating the mobilization of civil society. The methodology used in this study was based on the reflection on the municipal strategy of development expressed in the urban plans, the plans of activities and budget for three government cycles (2005-2017), as well as in the quantitative and qualitative analysis of the public participation in the instruments (2005-2017), as well as at the meetings of the Municipal Assembly (2009-2017). The analysis was complemented with semi-structured interviews with social actors selected as relevant and exploratory questionnaires (2017/2018). The results of the research in Portimão, especially in the situation of financial disruption (years 2013 and following), showed that the civil society associations assumed the competence of the Municipality in the cultural promotion, initially provoking an increase of civic participation in the democratic forums. However, afterwards the most vigorous Associations ended up being co-opted by the Municipality or extinct. The reflection on the study case revealed that although civic organizations could at first play a leadership role as activists of citizenship, if the ties of identity are not strong enough to generate civic movements, they will lose that mobilizing role, as the case shows of João de Arens.

Keywords

Civil associations, the identity, the citizenship, Portimão

Introdução

“A qualidade da vida nas cidades virou uma mercadoria (...) É um mundo onde a ética neoliberal do individualismo possessivo, acompanhada pela recusa de formas coletivas de ação política, torna-se o modelo para a socialização humana.” (T.A.) (Harvey, 2008, pp. 31-32)

Este trabalho integra a investigação de doutoramento em curso cujo enquadramento teórico pauta-se no conceito de «direito à cidade» (Lefebvre, 2008; Harvey, 2008), em linha com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujos objetivos e ações foram discutidos em 2016, na Conferência das Nações Unidas - HABITAT III¹, em Quito - Equador.

Observe-se que a segregação social e cultural decorrente da cidade industrializada que determinaram as premissas do manifesto do direito à habitação e do direito ao usufruto da cidade, por Lefebvre (1968) mantêm-se e agravam-se na cidade neoliberal contemporânea à escala global. Como refere Harvey (2008, p.17): “Há (...) [uma] certa continuidade entre a polémica situacional de Lefebvre e a obra daqueles que, dentre nós, procuram abordar o direito à cidade a partir de uma perspectiva revolucionária, e não apenas reformista. No mínimo, a lógica por trás da posição de Lefebvre tem-se intensificado em nossa época.” e continua a ser a aspiração de futuro conforme expresso na Agenda Mundial 2030, agora denominado Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que de acordo com o disposto nos objetivos 11, 16 e 17 poderiam ser sintetizados como desenvolvimento baseado na inclusão social, nas parcerias a nível global e em instituições justas e eficazes, tendo esses anseios sido vertidos para as políticas públicas portuguesas através do documento “Estratégia Cidades Sustentáveis 2020” para Portugal².

Atualmente assistimos ao crescimento de novas metodologias de planeamento urbano à escala local, como o “urbanismo tático”, que segundo Lydon e Garcia (Apud Nogueira e Portinari, 2016, p. 180) constitui-se como uma

“abordagem voluntária e gradual para instigar a mudança; um processo de criação de ideias para os desafios do planeamento em escala local; um compromisso de curto prazo e expectativas realistas; uma atividade de baixo risco, possibilitando gerar recompensas elevadas; o desenvolvimento de capital social entre

cidadãos e a construção de competências organizacionais entre a esfera pública e privada”.

Como referem Nogueira e Portinari (p. 181) (apesar de especificidades nacionais, regionais ou locais), na generalidade as ações de urbanismo tático envolvem “a apropriação de espaços públicos subutilizados ou terrenos baldios, ativados pela força do trabalho conjunto em torno de alguma melhoria física local ou proposição de novos usos”, que através dos processos colaborativos de decisão, para além de reforçar os vínculos entre os atores urbanos locais, tendem a empoderar as populações.

No entanto, estas metodologias estão vinculadas a contextos urbanos com alguma dimensão e não têm sido muito usuais em Portugal, salvo casos isolados como por exemplo o Projeto Vivó Bairro (parceria entre a Associação A corda AVEIRO e a Universidade de Aveiro).

Nesse sentido importa encontrar os ativadores de cidadania nos contextos urbanos portugueses de baixa ou média dimensão para a construção coletiva da cidade, que de acordo com a investigação em curso no doutoramento estariam vinculados ao associativismo e à identidade urbana.

Na definição de “identidade urbana” julga-se pertinente começar com Kevin Lynch (2011, p. 51) que ao debruçar-se sobre a «imagem da cidade» afirma que:

“Parece haver uma imagem pública de qualquer cidade que é a sobreposição de imagens de muitos indivíduos. Ou talvez haja uma série de imagens públicas, criadas por um número significativo de cidadãos. Tais imagens de grupo são necessárias, quando se pretende que um indivíduo opere de um modo bem-sucedido dentro do seu meio ambiente e coopere com os seus companheiros. Cada indivíduo tem uma imagem própria e única que, de certa forma, raramente ou mesmo nunca é divulgada, mas que, contudo, se aproxima da imagem pública e que, em meios ambientes diferentes, se torna mais ou menos determinante, mais ou menos aceite”.

Do referido por Kevin Lynch depreende-se que a «Imagem da cidade» é a resultante da memória coletiva/ da cidade, acrescida da identidade específica da cidade e da própria identificação/ apropriação por parte dos indivíduos que compõem a comunidade.

Nessa ótica parece importante determo-nos

³ Arquiteta, Mestre em História da Arte e Doutora em Urbanismo, CIAUD, Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa . Email: lucinda.caetano63@gmail.com.

¹ HABITAT III - <http://habitatiii.dgterritorio.pt/?q=content/confer%C3%Aancia-habitat-iii> consultado em 30 maio 2017

² Aprovada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2015, de 16 de julho.

na definição das duas categorias referenciadas - memória coletiva e memória urbana -, onde memória coletiva recorrendo ao sociólogo francês Maurice Halbwachs (Apud Ribeiro e Melo, 2012, p. 6) é “um conjunto de lembranças construídas socialmente e referenciadas a um conjunto que está para além do indivíduo (...) e simultaneamente uma corrente de pensamento permanente, que se transforma e redefine continuamente, porque apenas retém do passado aquilo que ainda está vivo ou é capaz de viver na consciência do grupo e que lhe interessa” e a memória de uma cidade e a própria “vivência do espaço urbano, implica uma condensação simultânea do tempo passado, presente e futuro” (Silva, 2017, p. 32).

“A percepção da identidade faculta o reconhecimento do carácter de um lugar não tanto como sendo constante, mas sim como sendo coerente consigo próprio. Individualmente, a identidade é percebida pelo sentimento de pertença, através de uma coerência entre narrativas e experiência pessoal (individual ou social) do lugar.” (Brandão, 2011, p.63), sendo importante perceber os mecanismos de apropriação do espaço realizados pelos indivíduos no seu quotidiano.

No paralelismo proposto a Identidade da cidade seria composta pelo suporte físico (morfogénese), acrescida da comunidade, mais a memória da cidade/ coletiva (narrativas), integrada no seu percurso evolucionar (história). Nesses termos a Identificação constitui-se como a vinculação das identidades pessoais à identidade coletiva/ urbana, gerando um sentimento de pertença e propriedade entre todos os seus habitantes.

Encontrar o *link* que potencie essa identificação poderá significar cumprir o ideário proposto pela Nova Agenda Urbana da Conferência das Nações Unidas (HABITAT III, 2017), onde a “promoção da cidadania ativa é um elemento chave do reforço de coesão e da consolidação da democracia”³.

Nesse aspeto refira-se que face à atual “alienação política” por parte da população urge envolver os atores sociais em processos de cidadania ativa, participação e envolvimento democrático. Nesse âmbito:

“A formação de associações pode assumir-se como uma possibilidade efectiva de os grupos lutarem e afirmarem a sua identidade. As organizações de tipo associativo são o eixo nuclear de qualquer política de desenvolvimento, na medida em que constituem um pilar decisivo na construção de so-

lidariedades, são a expressão de uma forma de vida em comunidade, que favorece o exercício da democracia e da cidadania” (Coelho, 2008, p. 4).

Ou, como refere Carina Guerreiro (2011, p. 43), a participação dos atores locais em associações contribui para o “sentimento de pertença, e de identificação coletiva”.

Contexto

Da questão importa verificar que papel têm desempenhando os cidadãos na construção da cidade, que se pretende coletiva, nos termos dos mecanismos de participação formais existentes nas políticas urbanas, com especial ênfase nos Municípios médios do Algarve (cerca de 50 mil habitantes).

O território continental português com 88.600 Km² e cerca de 10 milhões de habitantes, tem uma densidade média de 115 habitantes/ Km², e está organizado administrativamente em 278 Municípios, dos quais apenas 20% possuem mais do que 50 mil habitantes.

Em termos de participação cívica verifica-se que quase metade da população não participou na votação nas últimas eleições autárquicas (2017), tendo havido alternância de partidos políticos em apenas 17% dos Municípios.

Ainda nessa ótica importa referir a investigação coordenada por António Tavares e Luís de Sousa (2018) sobre a Qualidade da governação local em Portugal, com base em cinco (5) dimensões e vinte e dois (22) critérios delineados por um painel de peritos, sendo a primeira dimensão a participação dos cidadãos e prestação de contas por parte dos seus representantes e consequentes critérios: A participação ativa dos cidadãos nas reuniões das assembleias municipais; A influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos locais (por exemplo, através da formulação, seleção e deliberação de investimentos locais mediante processos de orçamento participativo); A capacidade dos munícipes e da oposição de escrutinar a atividade e os interesses dos membros do executivo, através da consulta de vários documentos de acesso público, tais como as declarações patrimoniais e de interesses, as declarações sobre incompatibilidades e impedimentos, os relatórios sobre o grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição, etc.; O grau de transparência das contas municipais, quer no que respeita à existência de regras e procedimentos contabilísticos rigorosos, quer em relação à

³ DECISÃO DO CONSELHO de 27 de novembro de 2009, relativa ao Ano Europeu das Atividades de Voluntariado que Promovam uma Cidadania Ativa (2011) (2010/37/CE).

disponibilização *online* de informação sobre as contas consolidadas; e O nível de transparência financeira, medido a partir da divulgação online de informações sobre a gestão financeira do município.

Apesar de considerar-se algumas lacunas, como por exemplo, a não verificação da participação dos cidadãos no âmbito da discussão pública dos planos urbanísticos e o facto da maioria dos critérios reportarem-se à "existência" de documentação dos Municípios disponibilizada nos respetivos *websites*, num país onde o "analfabetismo digital" é maior do que o analfabetismo "comum" no tempo da ditadura (Caetano et al, 2020) verifica-se que as conclusões poderão estar "enviesadas", em especial nas situações medianas tipo "Bons" e "Capazes", porque os Municípios em questão podem ter os documentos *online* ou até processos de orçamento participativo, mas isso não significar verdadeira participação. Somente o olhar "*in loco*", analisando os atores e os processos serão capazes de dar respostas mais próximas do real. Contudo, o estudo tem o mérito de fazer uma análise de âmbito nacional com critérios claros e metodologia científica. Relativamente às conclusões sobre a participação dos cidadãos nas Assembleias Municipais, o estudo afirma que o "grau de envolvimento e participação cívica ainda se encontra aquém do esperado, sendo que apenas em 10% dos municípios se pode falar de uma sociedade civil vibrante" (Tavares e Sousa, 2018, 146). Nesta Dimensão o Estudo avaliou Portimão com Desempenho Bom, ainda que na análise global das cinco (5) Dimensões, ou seja, na Qualidade da Governação o apresente com desempenho Fraco.

De facto, em termos de presença digital o Município de Portimão apresenta os documentos exigíveis por lei, o que não implica necessariamente que sejam vistos e analisados pela população local, ou sequer que exista literacia digital local para tal.

Dos resultados obtidos num estudo (Caetano et al, 2020) que objetivava analisar o estado da governança digital em Portugal em três níveis hierárquicos distintos – nacional, distrital e municipal – procurando relacionar eventuais fatores e critérios de avaliação que fornecessem pistas sobre o índice de transparência e participação pública promovidos pela administração pública e sobre a cidadania ativa por parte da população local, usando como recursos os meios eletrónicos, nomeadamente os *sites* e as plataformas digitais de instituições nacionais, regionais e municipais, verificaram-se que as políticas públicas portuguesas espelham o empenho do Governo Português

em equipar a Administração Pública com ferramentas baseadas nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC's), objetivando a melhoria dos serviços públicos e o aumento de transparência e da prestação de contas na gestão pública.

Nesse sentido, conforme demonstrado (Caetano et al, 2019) em termos nacionais e locais em agosto de 2018 os dispositivos digitais na Administração Pública estavam em funcionamento ou em processo de funcionamento em praticamente todo o território continental. No entanto, em termos de cidadania ativa verificava-se que ainda estávamos longe do desejável.

De acordo com entrevistas e inquéritos exploratórios realizados (2017 e 2018) essa não participação justifica-se sobretudo pela falta de tradição participativa, desinteresse ou desconfiança relativamente à política e à falta de competências digitais de uma grande maioria da população. A iliteracia torna-se mais grave no âmbito local quando verificamos que em 2018, dos 278 Municípios do continente português apenas dois (2) possuíam Mediadores de Atendimento Digital.

Em complementaridade com os resultados desse estudo, em particular no âmbito da participação pública recorreu-se, também, aos resultados de uma sub-investigação, realizada em Janeiro de 2017 (Caetano, 2017), para avaliar o índice e o conteúdo de participação pública formal (exigida na legislação territorial portuguesa), usando como casos de estudo a participação pública nos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's) que se articulam com as zonas antigas de Portimão, Loulé e Faro. A metodologia baseou-se na análise quantitativa e qualitativa das participações, no âmbito da discussão pública em curso, inerente aos seguintes Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's): revisão do Plano Diretor Municipal (PDM) e da audiência pública relativa à definição de Operações de Reabilitação Urbana (ORU's), no âmbito da delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's). Numa primeira fase foi feito um levantamento numérico aos três estudos de caso (recolhidos através dos *sites* institucionais e do contato pessoal com os responsáveis técnicos) e posteriormente procedeu-se à análise documental e sistematização do conteúdo das participações entradas no Município de Portimão (através da posse física de cópia dos documentos em causa), entrecruzando com o montante populacional em presença.

Os resultados reportam-se ao início de 2017 (Tabela 1), tendo sido demonstrado a baixa ou quase inexistente participação em termos quantitativos, onde o valor mais elevado reportava-se a Loulé, na audiência pública do PDM, com uma percentagem de cerca de 1,4 % da população do Município e a

taxa mais baixa surge em Faro, no âmbito da Operação de Reabilitação Urbana da zona intramurallas, onde não houve qualquer participação.

Relativamente às participações nas ORU's, por serem tão reduzidas, não nos parecem dignas de nota. No entanto, aquelas que se referem ao PDM, apesar de serem reduzidas em termos de montante percentual, variando de 0,005% a 1,4%, tem um número suficiente para elaborar-se um estudo em termos estatísticos.

Aquando das entrevistas para obtenção destes dados, foi-nos referido pelos técnicos que a esmagadora maioria das participações dizia respeito a interesses próprios dos indivíduos, pois reportavam-se ao pedido de esclarecimento ou à sugestão para que o seu terreno que face ao Plano Diretor Municipal atual se encontrava em espaço rural, fosse requalificado para espaço urbanizável.

Apesar de não questionarmos a veracidade das informações prestadas pelos entrevistados foi-nos permitido aceder aos documentos entregues pela população. Por economia de tempo (e sem prejuízo de ainda vir a ser feito nos outros municípios, caso se justifique) detivemo-nos no estudo das participações do Município de Portimão.

Relativamente ao conteúdo de duzentas e quarenta e cinco (245) participações promoveu-se uma análise crítica e a sua sistematização, com base em dois (2) critérios:

- qualidade do participante – cidadão (em nome individual ou em conjunto com outros), promotor, associação da sociedade civil ou instituição pública;
- conteúdo da participação - reclassificação de solo, projeto específico, solicitação de informações ou contributo para o bem público.

Conforme se verifica (Tabela 2) apenas duas (2) participações, das duzentas e quarenta e cinco (245), são verdadeiramente contributos para a construção coletiva da estratégia territorial, ou seja, 0,8% das participações realizadas nos termos da lei.

A análise desses resultados levou à necessidade de procurar-se compreender as razões que os justificassem. Para tal procedeu-se a entrevistas semiestruturadas a dirigentes políticos e técnicos, a técnicos da Administração Pública e a atores da sociedade civil com maior apetência para a participação cívica, residentes nos Municípios em estudo.

O conteúdo das entrevistas variou consoante o grupo social a que pertenciam, mas em linhas gerais

Município	População Município (Censos 2011)	PDM (Participantes)		População Freguesia (Censos 2011)		ORU/ ARU (Participantes)	
		N.º	%			N.º	%
PORTIMÃO	55.614 hab.	245	0,4	Portimão	45.431 hab.	3	0,007
LOULÉ	70.622 hab.	1.002	1,42	S. Sebastião	17.358 hab.	2	0,012
FARO	64.500 hab.	3	0,005	Sé	29.542 hab.	0	0

Tabela 1 - Participação Pública, no âmbito da audiência prévia dos IGT's

Fonte: Dados cedidos pelos serviços técnicos (Loulé e Portimão) e retirado do site do Município de Faro

	Requalificação para solo urbano	Projeto específico	Esclarecimentos	Contribuições
Fase 1	209	166	37	5
Fase 2	36	24	11	0
		190	48	5
	245	245		2
	Cidadãos	Promotores	Associações da sociedade civil	Instituição Pública
	178	64	2	1
	245			

Tabela 2 - Conteúdo da Participação Pública no PDM Portimão – 2008 e 2017

Fonte: Retirado de Caetano (2017, p. 63)

os dirigentes políticos e técnicos justificaram a pouca participação devido à falta de tradição e ao individualismo preponderante na sociedade portuguesa atual, enquanto as camadas mais “comuns” do espectro social – técnicos da Administração Pública e integrantes da sociedade civil – consideram que as razões devem-se à sensação de que a opinião do cidadão não é tida em conta, ao medo de retaliação por parte dos dirigentes políticos e técnicos (saliente-se que os nossos casos de estudo são cidades médias na escala portuguesa, ou seja, as Câmaras são o maior empregador do Município o que acaba por interferir com a cidadania ativa), à linguagem técnica hermética para os não-técnicos ou até para técnicos que não trabalhem diretamente com planeamento urbanístico e também à desconfiança relativamente aos representantes políticos, que determina um afastamento cada vez maior dos cidadãos.

Na caracterização das associações usou-se a tipificação por funções (Viegas, 2009) que as divide em três tipos com subcategorias, nomeadamente:

1. organizações que promovem a integração social
 - a. associações de solidariedade social e religiosas
 - b. associações desportivas, culturais e recreativas
 - c. associações de pais e moradores

2. organizações que representam a defesa de interesses de grupo
 - a. sindicatos
 - b. ordens e associações profissionais e de pensionistas
 - c. associações empresariais ou financeiras
3. organizações que contribuem para o debate na esfera pública (geradoras dos novos movimentos sociais)
 - a. associações de defesa dos direitos de cidadania
 - b. associações de defesa dos consumidores
 - c. associações ecologistas e ambientais
 - d. associações de defesa dos animais

Para a temática em estudo interessa observar as associações do tipo 1b (em especial as culturais e recreativas) e as do tipo 3a e 3c.

Em 2019, no site do município de Portimão nestas tipologias estão registadas quarenta e seis (46) associações, das quais uma (1) de defesa dos direitos de cidadania - 3a -, uma (1) ambiental -3c- e quarenta e quatro (44) inseridas na tipologia associações desportivas, culturais e recreativas -1b-, subdividas em três (3) com objetivos específicos (filatelia, radiocomunicação e escotismo), duas (2) denominadas ranchos folclóricos; cinco (5) promotoras de etnias minoritárias; nove (9) de desenvolvimento local (que historicamente vieram substituir as funções das antigas casas do povo); quatro (4) referentes às antigas sociedades carnavalescas; e vinte e duas (21) de índole cultural (música, teatro, dança, escultura, artesanato, gastronomia, dedicada aos mais jovens ou aos mais velhos).

Da consulta ao *site* Raciús constatou-se que do montante global (46) apenas dezanoves (19) estão registadas (incluindo algumas que já se encontram extintas ou com paradeiro desconhecido) e dessas, dez (10) têm o último registo no ano da sua fundação. Saliente-se que das que estão incontactáveis e estão registadas na base de dados Raciús todas, sem exceção, estão nessa situação.

Objetivos e Metodologia

Este artigo tem como objetivo encontrar recursos em contextos urbanos portugueses de média dimensão que possam ser usados como ativadores cívicos na promoção do empoderamento da sociedade civil.

Para tal parte-se da hipótese de investigação de que o reforço de metodologias participativas

e do incentivo ao associativismo local aumentará a participação cívica e os laços identitários entre os atores locais, fatores essenciais na apropriação da cidade.

Nessa ótica importa analisar os processos e os atores locais, nas suas interações sociais e cívicas. A metodologia de trabalho utilizou como recurso a reflexão sobre o escopo e a estratégia municipal de desenvolvimento expressa nos planos urbanísticos, nos Planos de Atividades e Orçamento e nos Relatórios de Gestão, bem como, a análise quantitativa e qualitativa da participação pública tanto nos instrumentos de gestão territorial (2005–2017), quanto nas reuniões da Assembleia Municipal (2009–2017), cujas actas encontram-se acessíveis no *website* da Câmara Municipal. Posteriormente procedeu-se ao confronto da análise qualitativa com entrevistas semiestruturadas a atores sociais - associações, representantes políticos e cidadãos - e complementada com a observação direta/ vivência cidadã e consulta à Comunicação Social e redes sociais. Na análise dos atores sociais o associativismo (em especial nas vertentes culturais e cívicas) e a sua relação com o poder local teve um papel preponderante.

A metodologia utilizada para a caracterização das associações partiu da base de dados constante no Município, tendo-se contactado todas por telefone e remetido um questionário breve por email, solicitando algumas informações adicionais tais como: data de início da atividade, objetivos/ missão, se tem sede (própria ou cedida pelo município), se trabalham com parceiros/ patrocinadores, se têm comparticipação financeira do Município, quantos associados possuem e qual é a quota anual, se tem funcionários ou trabalha com voluntários, quais as atividades regulares e qual é o montante de verba anual. Simultaneamente remeteu-se email para a vereadora da cultura solicitando que informasse “acerca dos subsídios que a Câmara Municipal de Portimão atribui por ano ao associativismo e a quais associações usufruem dessa contrapartida”, mas não obtivemos qualquer resposta do Município.

Dos contactos telefónicos e das visitas às moradas mencionadas na base de dados da Autarquia verificaram-se que doze (12) estão incontactáveis (incomunicáveis, extintas, ou em vias de extinção) e das outras trinta e quatro (34) contactadas, apesar de terem se comprometido a responder ao inquérito, apenas quinze (15) o fizeram (por email, por telefone ou presencialmente).

Para além disso verificou-se se as associações estavam devidamente registadas, através de con-

sulta ao site Raciús, aferindo o registo, o NIF, a data de constituição e da última atualização.

Como caso de estudo selecionou-se o município algarvio Portimão devido à sua trajetória recente, nomeadamente o colapso financeiro (2013), que ao fragilizar o Poder Local, criou lacunas na vida cidadina que por princípio permitiriam um posicionamento e atuação mais ativa por parte da sociedade civil. Face à conjuntura específica importava verificar como se posicionaram os atores locais e como evoluíram na linha temporal (2005-2017) as ações e as interações entre eles.

Caracterização Física e Territorial

O município de Portimão com 182,06 km² de superfície e 55.614 habitantes, encontra-se subdividido em 3 freguesias – Portimão, Alvor e Mexilhoeira Grande, situando-se no barlavento algarvio, limitado a Norte por Monchique, a Leste por Silves e Lagoa, a Oeste por Lagos e a Sul pelo oceano Atlântico. Devido à sua localização geográfica, este território banhado pelo oceano e esventrado por rios anteriormente navegáveis – Rio Arade que ligava Portimão a Silves - e Ria de Alvor que ligava Alvor à Mexilhoeira Grande – em termos económicos esteve sempre, desde os primórdios até ao presente, associado a atividades vinculadas ao mar – pesca, porto, fábricas conserveiras, turismo náutico e turismo de sol e mar.

A zona urbana antiga de Portimão situa-se junto ao Rio Arade (Imagem 1), estando neste momento esvaziada e degradada, fruto da mudança de atratividade para a zona costeira (Praia da Rocha e Alvor) e reforçada pela ausência de políticas urbanas municipais que invertessem essa tendência.

Caracterização da estratégia municipal plasmada nos instrumentos de gestão financeira e urbanística e na caracterização e análise dos atores sociais

Modelo territorial para o Algarve -1991 a 2007

O primeiro Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROT-Algarve) foi aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 11/91, de 21 de março, que definia as classes de espaço do território algarvio, associado ao modelo territorial daquela época, que se baseava na constru-



Imagem 1 - Caracterização física e localização geográfica de Portimão

Fonte: Criado pelo autor com base em documentos patentes no site do Município, Google Maps e Fotos aéreas retirada de páginas locais do Facebook

ção restrita aos aglomerados urbanos, reservando as zonas rurais para as atividades agrícola e florestal. A construção em solo rural era à partida proibida, excetuando exceções fundamentadas em razões ponderosas.

Os Planos Diretores Municipais portugueses de primeira geração são praticamente todos de 1995 (no âmbito do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março), sendo os do Algarve a materialização do modelo territorial definido no PROT Algarve de 1991.

Novo modelo territorial para o Algarve – a partir de 2007

Os malefícios do anterior modelo territorial foram identificados no diagnóstico que antecedeu a revisão do Plano Regional de Ordenamento do Território para o Algarve (PROT-Algarve)⁴ com recurso à metodologia SWOT, em especial nos pontos fracos, onde são referidos a “Inten-

⁴ Aprovado e publicado no Diário da República n.º 149/2007, Série I de 2007-08-03.

sa urbanização e construção, insuficientemente estruturada, com fragmentação da Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental, em significativas extensões do litoral e Dinâmica insuficiente das zonas de interior para gerar atividades económicas, fixar populações e garantir a sustentabilidade ambiental” e nas Ameaças que reportam a “Oferta excessiva de alojamento associada a loteamentos em execução; Vulnerabilidade à desertificação do solo e às alterações climáticas; Vulnerabilidade de aquíferos à contaminação e à sobre-exploração e Sensibilidade da linha de costa a dinâmicas de carácter erosivo”.

A primeira das sete opções estratégicas do PROT Algarve refere-se à Sustentabilidade Ambiental “que traduz preocupações de proteção e valorização de recursos naturais e da biodiversidade. (...) As orientações estratégicas relativamente ao ambiente visam a consolidação de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável, que considere a conservação da natureza e da biodiversidade como fator de oportunidade no desenvolvimento das atividades socioeconómicas. (...) Através do sistema do litoral pretende-se salvaguardar as áreas costeiras mais sensíveis, prevenir situações de risco e conter a urbanização massiva da faixa costeira sul.”

Relativamente ao Interesse Público refere o PROT-Algarve que:

“Segundo o paradigma do desenvolvimento sustentável, a graduação do interesse público é uma questão fundamental. O confronto do interesse público e da promoção do desenvolvimento económico que consome recursos não renováveis com a proteção destes mesmos recursos gera, inevitavelmente, conflitos e dificulta a decisão.

Segundo as opções estratégicas do PROT Algarve, no âmbito do planeamento e do licenciamento municipal, as decisões de localização de novas ocupações devem ponderar o valor estratégico das transformações do território, determinando o interesse dos valores ecológicos, económicos e sociais em presença e optando pela maior contribuição para a qualidade de vida da população diretamente afetada.”

Ordenamento do território municipal

O Plano Diretor Municipal de Portimão, como a generalidade dos PDM’s portugueses de primeira geração, foi publicado em 1995⁵, que em termos de ordenamento territorial seguia o modelo então vigente de planeamento “em cascata”, ou seja, passando do zonamento global do PDM à definição territorial macro do Plano de Urbanização para a escala de bairro do Plano de Pormenor. Nesse âmbito, o PDM de Portimão delimitou Unidades Operativas de Planeamento e Gestão em áreas ainda não urbanizadas, vinculadas ao uso do solo, com finalidades e parâmetros urbanísticos específicos, cujo ordenamento deveria seguir a elaboração de Planos mais detalhados - Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

De acordo com o Artigo 57.º do Regulamento do PDMP estavam previstas sete (7) unidades operativas de planeamento e gestão (UP’s) e uma Área de Aptidão Turística (AAT), distribuídas nas zonas não consolidadas, com objetivos de ocupação baseados na aptidão do solo, salvaguardando os valores em presença.

Saliente-se que excetuando algumas alterações parciais (incluindo as determinadas pela revisão do PROT Algarve) e apesar do prazo de vigência ser de 10 anos o PDM de Portimão ainda não foi revisto, apesar de já terem passado vinte e quatro anos desde a sua conceção.

Ciclo governativo 2005-2009

*Estratégia municipal*⁶

A análise deste período irá cingir-se aos anos de 2007, 2008 e 2009, porque as fontes documentais utilizadas foram os documentos financeiros patentes no site do Município, nomeadamente os Planos de Atividades e Orçamentos e os Relatórios de Gestão, e deste ciclo governativo apenas estão acessíveis os que se reportam a estes anos.

As metas estratégicas assumidas nesse ciclo governativo eram “Afirmar Portimão como um Município dinâmico e competitivo, no contexto da sociedade da informação e do conhecimento;

⁵ Aprovado na Assembleia Municipal em 7 de abril de 1994 e ratificado pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 53/95, de 7 de junho.

⁶ “Tradicionalmente, a estratégia era entendida como o padrão intencional e previamente definido das ações que determinam, a longo prazo, a forma e a posição das organizações em relação aos seus clientes, fornecedores, concorrentes e reguladores. De facto, perante processos de gestão fechados e de curto prazo, podemos socorrer-nos de métodos tradicionais, embora estes não se apliquem à dimensão estratégica e aos processos de final aberto. (...) Os sistemas de planeamento convencional são uma forma de garantir a gestão do dia-a-dia e manter a integridade da organização. No entanto, o processo formal e analítico inerente à gestão estratégica tradicional, que define uma visão e um planeamento minucioso, parte de premissas de estabilidade de adaptação harmoniosa ao contexto e dificulta a criatividade.” (Pereira, 2013, p. 98).

modernizar a governação autárquica e a qualidade do serviço público municipal”, para os quais foram definidos sete objetivos - Dinamizar a economia, criar emprego, desenvolver um tecido social saudável e dinâmico; Promover a qualidade de vida, assegurar o desenvolvimento sustentável; Dinamizar o turismo, a cultura e o desporto; Promover a educação, o conhecimento; Promover uma cidadania participativa e solidária; Reforçar a legitimidade e eficácia da governação autárquica, promover a cooperação intermunicipal, valorizar o papel das Freguesias e Promover a eficácia do serviço público autárquico para reforçar a competitividade do Município.

Para materializar esses objetivos foram previstos ações e projetos. Nesse sentido, em 2007 para um orçamento de 77 milhões e 480 mil euros estavam previstos cento e trinta e quatro (134) projetos/ ações. Em 2008, para um orçamento de 182 milhões e 237 mil euros estavam previstos sessenta e dois (62) projetos/ ações. E para 2009 o orçamento de 40 milhões e 116 mil euros, contemplava vinte e oito (28) projetos/ ações.

A sistematização da informação determinou a organização dos projetos e ações pela sua natureza dominante - estratégia, operacional, gestão corrente e dependente de outras Entidades, conforme Gráfico 1.

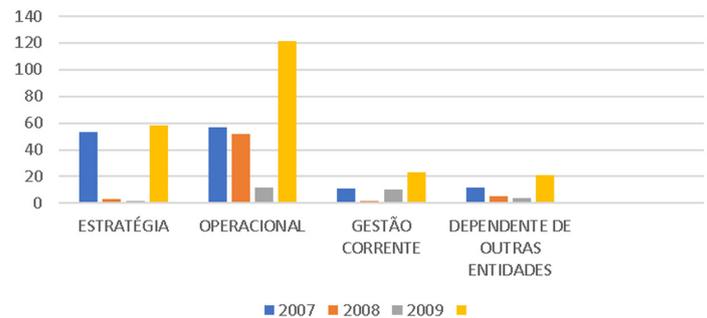
Como se verifica no Gráfico 1, o ano de 2007 é o que apresenta maior equilíbrio na distribuição entre projetos/ ações estratégicos e operacionais, apesar do índice de realização ser baixo, conforme Gráfico 2, sendo 2008 o ano mais equilibrado em termos de execução – cerca de 50% dos projetos/ ações projetadas.

Projetos/ações realizadas no âmbito dos objetivos

Como se pode observar no Gráfico 2, em 2007 foram executados sete (7) projetos/ ações estratégicas para dar cumprimento a três (3) objetivos, dos quais seis (6) dizem respeito à potenciação da marca Portimão, através da materialização de grandes eventos e da aposta no “consumo turístico”, em parceria com privados. Para a população a única ação realizada pelo poder local foi o aumento de itinerários no transporte público.

Por sua vez em 2008 foram executados três (3) projetos/ ações estratégicas para dar cumprimento a dois (2) objetivos, sendo um relativo à potenciação da marca Portimão, através da consolidação do Pavilhão Portimão Arena como um centro internacional de congressos, feiras e

Natureza dos Projetos/ Ações
Ciclo governativo 2007-2009



Grau de Execução dos Projetos/ Ações
Ciclo governativo 2007-2009

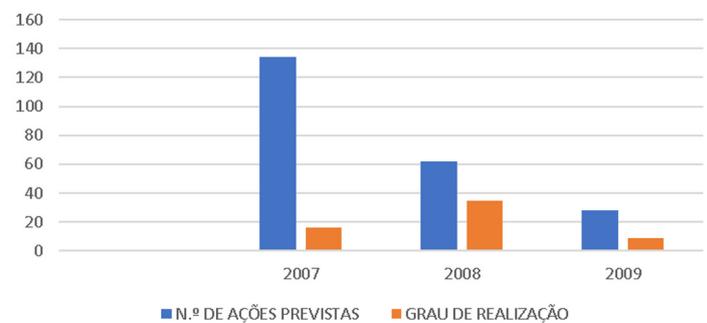


Gráfico 1 - Natureza dos Projetos/ Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

Gráfico 2 - Grau de Execução dos Projetos/ Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

outros certames de referência nacional e internacional e outro mais voltado para a cidade antiga, referia-se se à criação de uma Associação de Comércio Tradicional (UAC), formada através de parcerias desenvolvidas pela autarquia com as duas principais associações de comerciantes do município de comércio tradicional para dinamizar o comércio tradicional.

A construção do megapavilhão ocorreu em seis (6) meses, tendo sido inaugurado em 2007. Aliás, saliente-se que a estratégia de aliar grandes eventos para fomentar a marca «Portimão», já vinha do ciclo governativo anterior (2001-2005) tendo determinado a promoção anual de vários ações concertadas, tais como: Volta a Portugal em Bicicleta, Grande Prémio de Portugal F1 de Motonáutica, Festival Internacional de Ginástica Rítmica, passagem, de ano, Rali Lisboa-Dakar

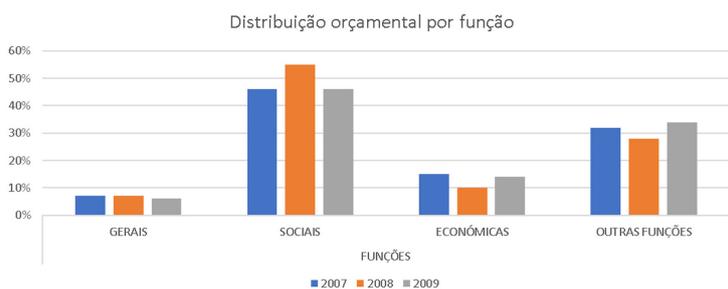


Gráfico 3 - Distribuição da verba por Funções de 2007 a 2009

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

e o Mundialito de Futebol de Praia, entre outros, cuja gestão estava a cargo de empresa municipal criada para o efeito em 2001. No entanto, quanto à potenciação do comércio tradicional, apesar da criação da UAC, que, entretanto, em 2013 já se tinha dissolvido, em 2019 continua-se sem ver resultados eficazes.

Por último a terceira ação estratégica reporta-se ao apoio ao movimento associativo nas áreas da saúde, cultura, educação, ação social, desporto, recreio e lazer, que de acordo como Relatório de gestão terão usufruído de cerca de 10 milhões euros.

Em 2009 foi realizada apenas uma ação estratégica, nomeadamente, a elaboração do estudo preliminar para a criação do Centro de Mar de Portimão, que não chegou a materializar-se, tendo ficado pela análise estratégica do projeto.

Face ao acima exposto percebe-se nitidamente que a aposta estratégica tanto dos projetos e ações foi a promoção da marca «Portimão», através de grandes eventos e do foco no turismo, em parceria com privados.

No que se refere aos projetos/ ações operativos, verificam-se que na maioria reportam-se à construção/ reabilitação de equipamentos culturais, recreativos e desportivos, sendo que dos cinquenta e nove (59) previstos, apenas vinte e oito foram realizados (no período entre 2007 a 2009), em sua maioria referente a equipamentos voltados para grandes eventos e culturais, tais como, Teatro e Museu Municipais, Pavilhão Arena e Pavilhão Arade (Lagoa), Centro Cultural Manuel Teixeira Gomes, Biblioteca Municipal e Mercado Municipal de Portimão.

As áreas sociais e ambientais, como a requalificação de bairro social, a erradicação de barracas, a construção de parque urbanos, o novo cemitério municipal e a requalificação de espaços

públicos não foram executados.

Outro dado que parece relevante é verificar como era distribuído o dinheiro pelas quatro funções básicas, no âmbito das competências das Autarquias, nomeadamente:

- **Gerais** (Serviços Gerais de Administração; e Segurança e Ordem Pública)
- **Sociais** (Educação; Segurança e Ação Social; Habitação e Serviços Coletivos; e Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos);
- **Económicos** (Agricultura, Pecuária, Silvicultura, Caça e Pescas; Indústria e Energia; Transportes e Comunicação; e Comércio e Turismo);
- **Outras Funções** (Operações de dívida autárquica; Transferência entre Administrações; e Diversos não especificados).

Como se verifica no Gráfico 3, o maior percentual da verba (de 45% a 55%) foi utilizado nas Funções Sociais - essência do serviço prestado pela Administração Pública Local - imediatamente seguido por Outras Funções (de 29% a 35%) onde se insere a Transferência entre Administrações, ou seja, a transferência de fundos para as empresas municipais ou mistas, através de mecanismos jurídico-financeiros, tais como contratos programas.

O que importa reter é que relativamente à materialização de políticas urbanas (através de projetos e ações ou Planos Municipais de Ordenamento do Território) verifica-se que nesse ciclo governativo, a estratégia estava na criação da marca Portimão, vinculada a grandes eventos e ao turismo materializada, por norma, em parceria com privados.

Modelo de governação

Afirmam Neis e Pereira (2014, p. 6) que “existe uma relação constante e recíproca entre estratégia e estrutura organizacional. Em determinados casos, a estrutura modela a estratégia, em outros a estratégia determina a estrutura da organização”, pelo que importa analisar como se apresenta a estrutura organizacional e o modelo de governação do Município.

O Município de Portimão de 2001 a 2013 apostou na criação de empresas municipais ou mistas para partilhar as competências, ainda que no que concerne às empresas públicas tenham tido sempre o controlo do poder político (cujos membros integravam os Conselhos de Adminis-

tração das empresas), dando-se início a um novo modelo de governação baseado na proliferação de empresas municipais e mistas, com as mais variadas funções como pode ser observado na Imagem 2.

Nesse modelo “empresarial” com parceiros privados, tinha-se a seguinte composição organizacional:

- EMARP – EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS DE PORTIMÃO, E.M. (detida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO), com a missão da gestão dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público; dos sistemas de saneamento de águas residuais urbanas; dos sistemas de recolha, tratamento e deposição de resíduos urbanos; e da limpeza e a higiene pública (ainda em funcionamento em 2019);
- PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M. (detida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO - anterior EXPO ARADE - ANIMAÇÃO E GESTÃO PARQUE DE FEIRAS EXPOSIÇÕES PORTIMÃO), criada em 2008, com a missão: Eventos | Organização Eventos | Congressos | Organização De Feiras | Organização Congressos | Feiras (fundida a outras empresas em 2010, passando a denominar-se PORTIMÃO URBIS SGRU, E.M., S.A);
- MMP – MERCADO MUNICIPAL DE PORTIMÃO, S.A. (detida a 100% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, responsável pela construção, gestão, manutenção e exploração do Mercado Municipal de Portimão. Em complemento, poderá a sociedade exercer diretamente ou em colaboração com terceiras atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividades conexas, incluindo a prestação de serviços, que não prejudiquem a prossecução do objeto e que tenham em vista a melhor utilização dos seus recursos disponíveis (fundida a outras empresas em 2010, passando a denominar-se PORTIMÃO URBIS SGRU, E.M., S.A);
- TURIS, E.M. (detida a 51% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para promover o desenvolvimento da atividade turística no Município de Portimão, contribuindo para o reforço da sua competitividade e para o cresci-



Imagem 2 - Organograma das Administrações Públicas e Mistas no Município de Portimão em 2009

Fonte: Retirado do Relatório de Gestão de 2009, patente no site do Município

mento económico local e regional e o reforço da coesão económica e social e regional (extinta em 2010);

- PORTIMÃO RENOVADA SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M. (detida a 51% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para promover a reabilitação urbana do centro histórico do município de Portimão, delimitada como Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística pelo Decreto-Lei n.º 10/2008, de 26 de maio (fundida a outras empresas em 2010, passando a denominar-se PORTIMÃO URBIS SGRU, E.M., S.A);
- EVENTOS DO ARADE, S.A. (detida a 40% por Parceiros Privados e a 60% pela empresa municipal PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para a gestão, a exploração e rentabilização do Pavilhão do Arade, podendo ser alargado a outras infraestruturas, bem como à produção, organização e realização de feiras, festas, exposições, workshops, congressos, seminários, convenções, conferências, eventos, acontecimentos desportivos e culturais; o exercício de atividade e decoração, design, catering e animação de espaços comerciais (ainda em funcionamento em 2019);
- EXPO ARADE ESTRUTURA, S.A. (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M. - anterior empresa municipal EXPO ARADE - ANIMAÇÃO E GESTÃO PARQUE DE FEIRAS EXPOSIÇÕES PORTIMÃO, E.M), criada em 2006, para a construção, gestão e conservação de equipa-

RESULTADO FINANCEIRO - prejuízo



Gráfico 4 - Resultado financeiro da gestão municipal nos exercícios de 2007 a 2009

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

planetário e para a requalificação urbana da frente ribeirinha do Concelho de Portimão, bem como outros ramos de atividade conexos (com cessação de funções em 2015).

Resultado financeiro dos exercícios

Relativamente ao resultado financeiro verifica-se um aumento exponencial do prejuízo num acréscimo de 208% em 2008 e 458% em 2009, relativamente ao prejuízo de 8 milhões e 755 mil de 2007, demonstrando que o modelo de governação adotado não era sustentável economicamente.

Modelo de gestão territorial

Alguns dos Planos urbanísticos previstos no PDM (publicado em 1995) para as Unidades de Planeamento foram aprovados, volvidos quase 10 anos, em especial nas zonas mais apetecíveis para os agentes económicos.

Excetuando o Plano da Área de Aptidão Turística (Plano de Urbanização do NDT Morgado do Reguengo) que foi aprovado em 2003 (e sofreu alterações em 2008, para aumentar o número de camas, tendo esgotado o montante de previsto em PDM - 5 mil), os Planos de parte da UP 1 e das UP 2, UP3, UP 5 e UP6 foram aprovados no ciclo governativo de 2005 a 2009.

Para a área menos apetecível (UP 4) ou mais condicionada em termos ambientais (na ótica da “construção”) (UP 7) não chegaram a ser concluídos quaisquer instrumentos nesse período.

Foi também publicitada em 2007 a intenção de proceder-se à revisão do PDM de Portimão.

Elaboração de Planos e Participação Pública

Se a análise do conteúdo e da localização dos planos revela-nos a estratégia de desenvolvimento e o modelo de ocupação territorial das políticas urbanas locais, a verificação do *modus operandi* demonstra a estrutura governativa e a qualidade e quantidade da participação pública nos processos territoriais.

No Quadro 1 identifica-se o processo de planeamento adotado. Como se verifica dos seis planos aprovados, todos foram elaborados por equipas técnicas externas ao Município, tendo quatro deles sido fruto de parcerias com privados, seja através de Protocolo de cooperação, seja de Concurso público internacional para

PRIMEIRA FASE DE PLANEAMENTO DE EXECUÇÃO DO PDM DE PORTIMÃO

DESIGNAÇÃO	EQUIPA PROJETISTA	ÁREA DE INTERVENÇÃO PMOT	DATA DE INÍCIO	PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	DATA DE PUBL. EM DR.	PARCERIA PÚBLICA PRIVADA
Plano de Urbanização da Unidade Operativa n.º 5 (UP 5)	Externa	1.170.000 m ²	-	0	2006	-
Plano de pormenor para o sítio do Escampadinho (UP 6)	Externa	4.025.000 m ²	2003	0	2007	Protocolo de cooperação
Plano de Urbanização da UP2 — Alto do Poço e Alvor	Externa	429.702 m ²	-	5	2007	Protocolo de cooperação
Plano de Urbanização da UP3 de Hotelaria Tradicional – Alvor (UP 3)	Externa	469.200 m ²	-	1	2008	-
Plano de Urbanização do NDT do Morgado do Reguengo (AAT) (com as alterações introduzidas em 2008)	Externa	36.680.000 m ² (área urbanizável 1.006.000 m ²)	2003	1	2008	Protocolo de cooperação
Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo (parte da UP 1)	Externa	395.240 m ²	2007	3	2008	Concurso público internacional para um modelo de desenvolvimento urbanístico

Quadro 1 - Processo de planeamento e participação pública

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos patentes no *site* do Município

mentos desportivos e recreativos, bem como na construção, gestão e conservação de infraestruturas turísticas, urbanísticas e culturais, bem como outros ramos de atividade conexos (ainda em funcionamento em 2019);

- RIO ADENTRO, S.A. (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M.), criada em 2008, para a implementação, desenvolvimento, construção, instalação, gestão e manutenção de aquário, de

um modelo de desenvolvimento urbanístico, e o tempo de elaboração levou em média de 4 a 5 anos, excetuando o Plano de Pormenor do Barranco do Rodrigo (parte da UP 1) que foi feito em um ano, provavelmente porque dele dependia a execução do Plano de Pormenor da Horta do Palácio (2011).

No que concerne à participação pública, no âmbito da discussão pública prevista no regime jurídico de instrumentos de gestão territorial, verifica-se que dos seis planos, apenas houve participação pública em quatro deles, perfazendo um montante de dez participações, variando de uma a cinco. Importa referir que das dez participações, apenas duas foram aceites na ponderação. Ressalte-se que no Plano de Urbanização da UP 2, foi deliberado pela Câmara Municipal dar seguimento ao Plano para aprovação, sem ter em conta as cinco participações apresentadas.

Refira-se, também, que em 2008, foi aprovada a delimitação de uma Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU), publicada pelo Decreto-Lei 10/2008, de 26 de maio, sendo a área de gestão da empresa municipal de reabilitação urbana (criada em 2008) sem participação pública, porque a legislação não exigia tal procedimento.

Associativismo e movimentos cívicos

Analisado o panorama associativo em 2009 verifica-se a “aparente” presença de trinta e oito (38) associações, das quais dezoito (18) foram fundadas antes de 2000, nove (9) têm a data de criação desconhecida, por estarem incontactáveis ou não terem respondido ao inquérito (mas acredita-se serem anteriores a 2009), sete (7) foram criadas no período entre 2000 e 2005, e quatro (4) novas associações foram fundadas durante o ciclo governativo (2007 e 2009), das quais três (3) para atuar na área da cultura e uma (1) de vertente étnica.

As funções das associações estão distribuídas da seguinte maneira: uma (1) ambiental -3c- e trinta e sete (37) inseridas na tipologia associações desportivas, culturais e recreativas -1b-, subdividas em três (3) com objetivos específicos (filatelia, radiocomunicação e escotismo), duas (2) denominadas ranchos folclóricos; três (3) promotoras de etnias minoritárias; nove (9) de desenvolvimento local (que historicamente vieram substituir as funções das antigas casas do povo); quatro (4) referentes às antigas sociedades carnavalescas; e dezasseis (16) de índole cultural (música, teatro, dança, escultura, artesanato, gastronomia, dedicada aos mais jovens ou aos mais velhos).

CARACTERÍSTICAS	SUB-CARACTERÍSTICA	N.º DE OCORRÊNCIAS
ASSOCIAÇÕES	MONTANTE EM 2009	38
	INQUÉRITOS RESPONDIDOS	16
REGISTADAS (RACIUS)	SIM	10
	NÃO	28
SEDE	PRÓPRIA	4
	CEDIDA CMP	10
	CEDIDA POR PARCEIRO	2
PARCEIROS/ PATROCINADORES	SIM	10
	NÃO	6
COMPARTICIPAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO	SIM	15
	NÃO	1 (A Rocha – Internacional)
SÓCIOS	SIM	12
	NÃO	4
QUOTA	SIM	12 (varia de 5 a 50 euros/ ano)
	NÃO	4
POSSUI FUNCIONÁRIOS	SIM	1 (A Rocha – Internacional)
	NÃO	15
VOLUNTARIADO	SIM	15
	NÃO	1 (escoteiros)
MONTANTE FINANCEIRO ANUAL	RESpondeu	7 (varia de 2 mil a 26 mil)
	NÃO RESpondeu	9

Quadro 2 - Caracterização Síntese das Associações Cívicas em Portimão entre 2005 e 2009

Fonte: Criado pelo autor com base no site Raciús e nas respostas do inquérito remetido às Associações

Saliente-se que do montante global (excluindo as que não se conseguiu contactar), apenas quinze (15) responderam ao inquérito, tendo a autora preenchido algumas questões de uma (1) associação que foi parceira nas ações no território, perfazendo um total de dezasseis (16) associações, cuja sistematização dos resultados constam do Quadro 2.

Nesse ciclo governativo, apesar da programação cultural do Município não estar vinculada às Associações da sociedade civil, excetuando o desfile de marchas populares por ocasião dos santos populares, as associações eram apoiadas com subsídios e/ ou contratos-programa para exercer as suas atividades.

Do Quadro 2 depreende-se que apenas uma associação contribuiu para o debate na esfera pública (defesa ambiental), apresenta autonomia (sem necessidade de apoio municipal) e tem uma estrutura organizacional com alguma complexidade, mais especificamente a Associação Cristã de Estudos e Defesa do Ambiente “A Rocha”, que integra a Associação A Rocha Internacional. De salientar a importância fundamental desta associação para a preservação do estuário de Alvor (uma das mais importantes zonas húmidas costeiras no sul de Portugal, que inclui dunas, lodaçais, sapais e Salinas, apoiando uma diversificada e especializada flora e fauna) que desde 2007 tem conduzido uma

longa campanha legal para proteger a área de desenvolvimentos inadequados e ilegais, propostos por uma empresa privada, proprietária da Quinta da Rocha, tendo a mesma sido condenada, em 2015, pelo Tribunal Criminal de Portimão.

As restantes associações apresentam limitações para “sobreviver”, excetuando casos muito específicos, como as de desenvolvimento local (que normalmente estão associadas a atividades ou grupos desportivos, festas e estabelecimentos de restauração) e uma antiga sociedade carnavalesca “Boa Esperança Atlético Clube Portimonense” que centrou a sua atividade na apresentação de peças de teatro revista.

Síntese do ciclo governativo 2005-2009

Em síntese verifica-se que a ambição do poder político de criar a marca Portimão encontrou eco na sociedade civil, cuja participação no âmbito de planos e projetos territoriais era bastante reduzida. De salientar que a Quinta da Rocha enquanto a área mais importante do ponto de vista ambiental só sobreviveu devido à atuação de uma Associação de cariz internacional e com capacidade financeira para acionar os dispositivos legais. As restantes associações, na generalidade, estavam dependentes do apoio da Câmara Municipal, para levar a efeito as suas atividades, tendo influência reduzida nos destinos culturais e desportivos. Todavia, relativamente a parcerias público-privadas Portimão esteve no seu grande momento, a partir de 2006, em especial, na realização dos grandes eventos desportivos.

Esta análise é corroborada por Flores quando refere que 2006 foi o ano de mudança em Portimão, porque atraiu um elevado número de eventos internacionais e gerou cerca de 1200 notícias em torno do seu nome (Flores, 2009).

Por sua vez Elsa Pereira debruçou-se sobre a “Potencialização dos Eventos Desportivos no Município de Portimão, durante os anos 2008 e 2009” (2013, p. 263) tendo concluído que:

“No contexto do estudo, os dados permitem-nos a supor que a questão social possa não ter sido um objetivo prioritário, pois além das ações que visaram alavancar o evento numa perspetiva social terem sido em número reduzido (comparado com a perspetiva económica), a maioria delas, foi exclusivamente para convidados.”

Refere, ainda, Elsa Pereira (2013, p. 269) que o poder local foi uma variável associada a uma in-

teração comunicativa, porque, apesar da capacidade discricionária relativamente aos eventos, “a opinião pública e os atores de diferentes setores da comunidade foram também atores que exerceram poder, mais ou menos explícito, no decurso do processo”.

Ciclo governativo 2009 - 2013

Neste período, apesar da crise financeira internacional, desencadeada em 2008, nos Estados Unidos, ter tido repercussões desastrosas para a economia da zona do euro, incluindo Portugal, o Orçamento da Receita e da Despesa para o Ano Financeiro de 2009 e Grandes Opções do Plano 2009/2012 da Câmara Municipal de Portimão (aprovado por maioria na Assembleia Municipal de 19, 22 e 23 de Dezembro de 2008) revela desajustes, tanto relativamente à situação financeira do país, quanto do próprio Município, conforme abaixo demonstrado.

Nesse ciclo governativo mantêm-se as linhas estratégicas e os sete (7) objetivos do ciclo governativo anterior (até porque o Executivo é o mesmo), portanto, “Afirmar Portimão como um Município dinâmico e competitivo, no contexto da sociedade da informação e do conhecimento; e modernizar a governação autárquica e a qualidade do serviço público municipal”, continuam a ser a visão.

Os Orçamentos e os Relatórios de Gestão são mensuráveis nos anos de 2010 e 2011. A alteração formal nos documentos financeiros de 2012 e 2013 inviabiliza uma análise rigorosa.

Por essa razão iremos pormenorizar os anos de 2010 e 2011, cujos documentos indicam que as ações e projetos para materializar os objetivos foram previstos são os seguintes: em 2010 para um orçamento de 165 milhões e 950 mil euros estavam previstos cento e trinta e três (133) projetos/ ações. Em 2011, para um orçamento de 191 milhões e 856 mil euros estavam previstos noventa e seis (96) projetos/ ações.

Do mesmo modo que no ciclo governativo anterior, para os anos de 2010 e 2011, a sistematização da informação determinou a organização dos projetos e ações pela sua natureza dominante - estratégia, operacional, gestão corrente e dependente de outras Entidades, conforme Gráfico 5.

Como se verifica no Gráfico 5, o ano de 2010 apresenta maior equilíbrio na distribuição entre projetos/ações estratégicos e operacionais, enquanto em 2011 apostou-se mais na estratégia e na gestão corrente. Relativamente ao índice de reali-

zação verifica-se estar num patamar bastante baixo, conforme Gráfico 6, estando 2010 na liderança com o mais baixo índice de execução.

No que concerne ao exercício económico de 2013, ficou o mesmo caracterizado por dois acontecimentos importantes com reflexos nos documentos de Prestação de Contas do ano de 2013. O primeiro acontecimento foi a implementação das medidas previstas no Plano de Ajustamento Financeiro aprovado para o Município de Portimão, quer do lado da receita quer pelo lado da despesa. O segundo acontecimento marcante durante o ano económico de 2013, diz respeito à realização das eleições autárquicas, em setembro de 2013, que resultou na constituição de um novo executivo municipal.

Projetos/ações realizadas no âmbito dos objetivos

Analisando as ações previstas para materializar os objetivos verificamos trataram-se de obras “desajustadas” da escala territorial (tendo ficado grande parte delas por executar) como a proposta da «cidade do cinema», a construção do Autódromo Internacional do Algarve, a proposta para a criação de novos equipamentos âncora no passeio ribeirinho como o Aquário, Insectarium e o Centro de Informação Turística, o aumento de trajetos no Sistema de Transportes Públicos Urbanos, a promoção de Grandes Eventos de forte impacto mediático, tais como, a Volta a Portugal em Bicicleta, o Grande Prémio de Portugal F1 de Motonáutica, o Festival Internacional de Ginástica Rítmica, o Mundialito de Futebol de Praia (conforme Imagem 3), entre outros, para além da participação em feiras, exposições e outros certames nacionais e internacionais, como por exemplo, a Bolsa de Turismo de Lisboa e a *Seatrade Cruise Shipping Convention*.

Relativamente ao referido objetivo de promoção da cidadania participativa e solidária as ações previstas para materializá-lo reportavam-se a ações de cunho social, em especial para a terceira idade, tais como, “Atendimento e Apoio Social de Proximidade”, “Viver Sénior”, “Centro de Convívio Sénior de Portimão”, Parques VITAVÓ e alargamento do âmbito de serviços do “Portimão Solidário”, apesar de nesse ciclo governativo parte desses projetos terem sido abandonados por falta de liquidez financeira, como foi o caso do projeto “Portimão Solidário”.

No que se refere à distribuição orçamental pelas quatro funções básicas: gerais, sociais, económicas e outras funções, no âmbito das competências das

Natureza dos Projetos/ Ações
Ciclo governativo 2009-2013



Análise de realização de projetos/ ações

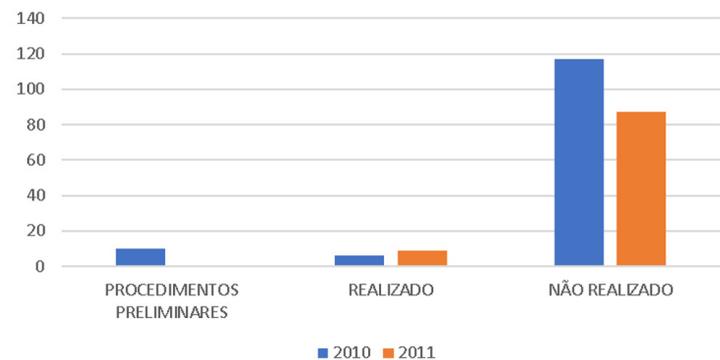


Gráfico 5 - Natureza dos Projetos/Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

Gráfico 6 - Análise dos Projetos/Ações

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município



Imagem 3 - Imagens de eventos ocorridos entre 2009 a 2013

Fonte: Retirado de notícias na comunicação social

Autarquias, neste ciclo tiveram-se os resultados apresentados no Gráfico 7, que demonstram claramente os “desajustes” funcionais e financeiros na gestão autárquicas.

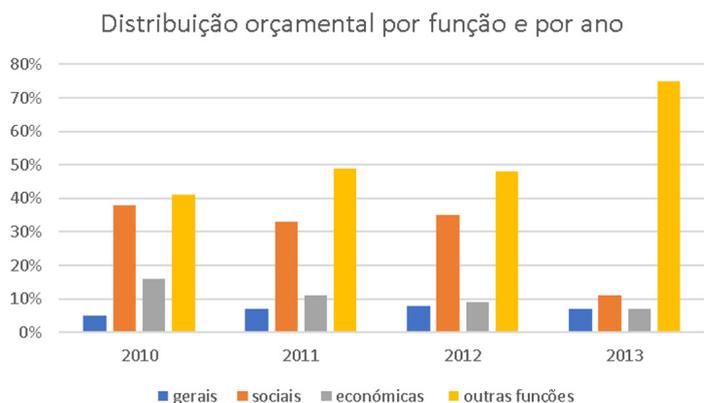


Gráfico 7 - Distribuição das verbas por Funções de 2009 a 2013

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

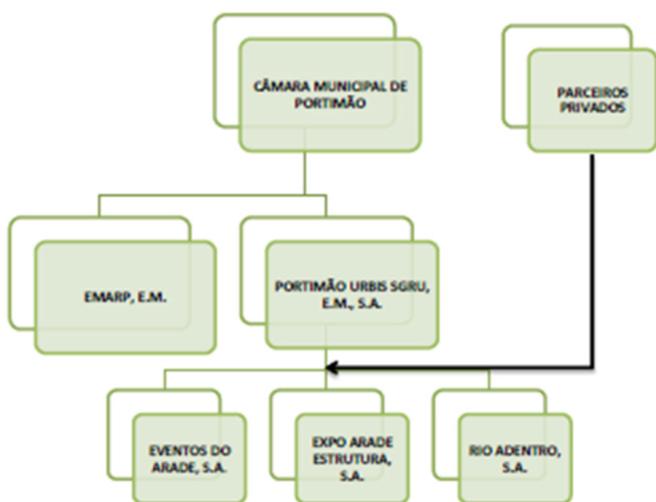


Imagem 4 - Organograma das Administrações Públicas e Mistas no Município de Portimão em 2010

Fonte: Retirado do Relatório de Gestão de 2010, patente no *site* do Município

Se os compararmos com o ciclo anterior verifica-se que o maior percentual da verba (de 45% a 55%) era utilizado nas Funções Sociais, no entanto, no ciclo de 2009 a 2013, tem-se um acréscimo crescente e considerável em Outras Funções (onde se insere a transferência de fundos para as empresas municipais ou mistas), variando de 40% a 70%, cujo ápice é atingido em 2013, numa desproporção exacerbada, situação absolutamente incomportável, como se veio a confirmar posteriormente com a falência do Município.

De salientar que aquando da aprovação, na Assembleia Municipal de 2008, do Plano Plurianual de investimentos 2009-2012, alguns partidos da oposição, já haviam referido esse desajuste, salientando a aposta em equipamentos «faraônicos e desajustados», ao invés da adoção de ações prioritárias para o Município tais como, medidas para a reabilitação urbana e promoção do comércio tradicional, defesa ambiental e ecológica (proteção da Ria de Alvor) e reabilitação arquitetónica dos imóveis com valor cultural (Convento de S. Francisco e Fortaleza de Santa Catarina). Para além disso, consideravam estar em falta medidas para acabar com as «barracas» existentes e que promovessem a reabilitação dos bairros sociais, bem como, a criação de equipamentos para a terceira idade, um cemitério municipal novo (porque o existente encontrava-se esgotado) e um terminal rodoviário. Chamavam também à atenção para os aspetos financeiros demonstrando preocupação com a dívida a fornecedores que já rondava os 27 milhões de euros, a subida de juros e encargos com empréstimos que ascendem a mais de 155% e a transferência de milhões para as empresas municipais.

Dos projetos previstos apenas foram executados o Autódromo Internacional e os grandes eventos, tudo o mais ficou em projeto ou ideia.

Modelo de governação

O Município de Portimão em 2010 reformula o quadro das empresas municipais fundindo-as numa só, denominada Portimão Urbis SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, EM SA, alterando-se a posição contratual com as empresas mistas, e a participação no capital social da empresa mista Eventos do Arade SA.

Em 2010 no novo modelo “empresarial” com parceiros privados, tinha-se a seguinte composição organizacional:

- EMARP – EMPRESA MUNICIPAL DE ÁGUAS E RESÍDUOS DE PORTIMÃO, E.M. (detida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO), criada em 2001, com a missão da gestão dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público; dos sistemas de saneamento de águas residuais urbanas; dos sistemas de recolha, tratamento e deposição de resíduos urbanos; e da limpeza e a higiene pública (ainda em funcionamento em 2019);
- PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA - de-

tida a 100% pelo MUNICÍPIO DE PORTIMÃO – anteriores PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão Urbana, E.M., MMP – MERCADO MUNICIPAL DE PORTIMÃO, S.A., TURIS, E.M. e PORTIMÃO RENOVADA SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M. - (Em Liquidação em 2019);

- **EVENTOS DO ARADE, S.A.** (detida a 64% por Parceiros Privados e a 36% pela empresa municipal PORTIMÃO URBIS SGRU - Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA.), criada em 2008, para a gestão, a exploração e rentabilização do Pavilhão do Arade, podendo ser alargado a outras infraestruturas, bem como à produção, organização e realização de feiras, festas, exposições, workshops, congressos, seminários, convenções, conferências, eventos, acontecimentos desportivos e culturais; o exercício de atividade e decoração, design, catering e animação de espaços comerciais (ainda em funcionamento em 2019);

- **EXPO ARADE ESTRUTURA, S.A.** (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA.), criada em 2006, para a construção, gestão e conservação de equipamentos desportivos e recreativos, bem como na construção, gestão e conservação de infraestruturas turísticas, urbanísticas e culturais, bem como outros ramos de atividade conexos (ainda em funcionamento em 2019);

- **RIO ADENTRO, S.A.** (detida a 51% por Parceiros Privados e a 49% pela PORTIMÃO URBIS SGRU – Sociedade de Gestão e Reabilitação Urbana, E.M. SA), criada em 2008, para a implementação, desenvolvimento, construção, instalação, gestão e manutenção de aquário, de planetário e para a requalificação urbana da frente ribeirinha do Concelho de Portimão, bem como outros ramos de atividade conexos (com cessação de funções em 2015).

O controlo das empresas públicas continuou a ser do poder político (cujos membros integravam os Conselhos de Administração das empresas), excetuando a Portimão Urbis SGRU, a partir de 2012 até à sua liquidação, cujo Conselho de Administração passou a ser constituído por técnicos do Município e externos.



Gráfico 8 - Resultado financeiro da gestão municipal nos exercícios de 2009 a 2013

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

Gráfico 9 - Resultado financeiro municipal nos exercícios de 2005 a 2009 e 2009 a 2013

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

Resultado financeiro dos exercícios

Relativamente ao resultado financeiro verifica-se que apesar do aumento da dívida, verifica-se uma redução do prejuízo de cerca de 36 milhões 350 mil euros em 2010 para 8 milhões 986 mil euros em 2013.

Importa verificar o comportamento financeiro nos dois ciclos governativos de 2005 a 2013, onde se verifica o pico do prejuízo nos anos 2009 e 2010 (logo após a abertura das empresas até à fusão) e a sua redução posterior, conforme Gráfico 9.

PRIMEIRA FASE DE PLANEAMENTO DE EXECUÇÃO DO PDM DE PORTIMÃO						
DESIGNAÇÃO	EQUIPA PROJETISTA	ÁREA DE INTERVENÇÃO PMOT	DATA DE INÍCIO	PARTICIPAÇÃO PÚBLICA	DATA DE PUBL. EM DR	PARCERIA PÚBLICA PRIVADA
Plano de Pormenor do Sítio das Taipas	Externa	300.483 m2	2006	2 (aceite)	2009	Protocolo de cooperação
Plano de Pormenor de Estruturação Urbanística da Área da Horta do Palácio	Externa	109.450,16 m2	2008	1 (não aceite)	2011	Protocolo de cooperação
Planos de Pormenor da Quinta da Praia em Alvor (UOPG 1 do PU da UP2)	Externa	232.000 m2 (12% do PU da UP2)	2008	1 (não aceite)	2011	Protocolo de cooperação

Quadro 3 - Processo de planeamento e participação pública

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

Modelo de gestão territorial

Dos Planos urbanísticos previstos no PDM (publicado em 1995) para as Unidades de Planeamento e que ainda não estavam realizados foram abertos procedimentos para o PU da UP 4 (onde iria situar-se o novo cemitério municipal) com abertura em 2008 e alteração em 2010, mas nunca foi publicado apesar de ter sido aprovado na Conferência de serviços na CCDR Algarve e respetivo Plano de Pormenor da sub -UP1 do PU da UP4, com abertura em 2010, ambos abandonados pelo novo executivo que entrou em 2013.

Relativamente à UP 6 - Ria de Alvor – que de acordo com o PDM estava sujeito à elaboração de plano de ordenamento que salvaguardasse os valores ambientais em presença, ao invés da elaboração de PMOT foi aberto em 2013 um concurso com vista a um contrato para a concretização de um Núcleo de Desenvolvimento Turístico através de Programas de Ação Territorial, na Unidade Territorial do Litoral Sul e Barrocal, que incidiu sobre a Quinta da Rocha. A única proposta em análise, para a Quinta da Rocha, foi indeferida em 2016, com exclusão do concorrente (na sequência de uma providência cautelar colocada pela associação ambiental A Rocha).

Aprovados foram apenas três: o Plano de Pormenor do Sítio das Taipas em 2009 e em 2011 os Planos de Pormenor de Estruturação Urbanística da Área da Horta do Palácio e da Quinta da Praia em Alvor – Portimão (UOPG 1 do PU da UP2) mas que ainda não foram executados.

Abriram-se procedimentos para outros PMOT's, tais como, o Plano de Pormenor norte da Cidade de Portimão em 2010; o Plano de Pormenor de Reestruturação Urbanística da Área

do Bom Retiro em 2011 e os Planos de Pormenor UP5 sul e de Urbanização da Mexilhoeira Grande em 2012, mas foram posteriormente abandonados pelo novo executivo que entrou em 2013.

Elaboração de Planos e Participação Pública

Relativamente à qualidade e quantidade da participação pública nos processos territoriais e respetiva aceitação dos contributos pelo poder político, apresenta-se abaixo o Quadro 3.

No Quadro 3 verifica-se que todos os planos aprovados foram elaborados por equipas técnicas externas ao Município e foram fruto de parcerias com privados, através de Protocolo de cooperação, e o tempo de elaboração foi de cerca de 3 anos.

No que concerne à participação pública, no âmbito da discussão pública prevista no regime jurídico de instrumentos de gestão territorial, verifica-se que houve participação pública em todos, ainda que com índice baixo, perfazendo um montante de quatro (4) participações, variando de uma a duas por plano. Importa referir que das quatro participações, apenas foram aceites na ponderação as do Plano de Pormenor do Sítio das Taipas.

Associativismo e movimentos cívicos

Analisado o panorama associativo em 2013 verifica-se que às trinta e oito (38) associações existentes foram acrescentadas sete (7) novas associações.

Dessas associações novas, em 2010 foi fundada uma (1) associação étnica (que no momento se encontra desativada segundo entrevista à anterior dirigente), surgiram três (3) em 2011, sendo uma (1) étnica (incontactável), uma (1) cívica (atualmente com pouca atividade) e uma (1) mista (cultural e cívica). Posteriormente em 2012 foram fundadas mais três (3) associações, duas (2) culturais e uma (1) mista – social e cultural.

Face ao exposto verifica-se que surgem duas novas associações de índole cívica, uma que vincula atividade cívica a projetos culturais – Teia D'Impulsos - e outra com atividade muito centrada nas redes sociais – Facebook – denominada Portimão Sempre.

A relação do Município com o Associativismo local seguia o modelo anterior de subsidiar financeiramente as atividades das Associações. Contudo, a crise financeira que já se fazia pre-

sente, determinou o não cumprimento dos contratos-programa celebrados, pelo que as Associações para “sobreviverem” tiveram de lançar mão a novas formas de se auto-sustentarem.

É nesse contexto que surgem as “novas” organizações da sociedade civil – autossustentáveis e promotoras do debate na esfera pública -, tais como a Associação Teia D’Impulsos⁷ e a Associação Cívica Portimão Sempre⁸.

Neste período a presença de técnicos no Conselho de Administração da empresa municipal Portimão Urbis e o surgimento de associações cívicas trouxeram novas abordagens participativas funcionando como verdadeiros “ativadores” de cidadania, tanto em formato *bottom-up*, quanto *top-down*.

No formato *bottom-up* salienta-se o trabalho no âmbito da cidadania realizado por duas Associações (Imagem 5). A Associação Cívica Portimão Sempre que para além da divulgação de ideias em blog e redes sociais promoveu tertúlias e um Curso de Cidadania Participativa onde estiveram presentes oradores reconhecidos a nível nacional nessa área. A Associação Teia d’Impulsos realizava regularmente tertúlias – Teia de Ideias - onde prevalecia o dissenso através da participação de atores sociais com opiniões e/ou opiniões divergentes, culminando com a Rota Talk 2013 (durante a Rota dos Petiscos), numa parceria com o Programa POR TI da Portimão Urbis onde o “saber oficial/ académico” sentava-se à mesa com o “saber popular”, durante cinco (5) sessões “informais” onde foram discutidos elementos identitários do território, nomeadamente: Pesca, Indústria Conserveira, Café «Casa Inglesa» como espaço de inclusão social, Convento São Francisco e Casa Manuel Teixeira Gomes.

No formato *top-down* importa referir o Programa POR TI criado pela empresa municipal responsável pela gestão e reabilitação urbana (vigente de 2012 a 2013), para materializar no território os objetivos estratégicos delineados pelo Município, através dos Contratos-programa de Gestão e Reabilitação Urbana.

O programa estratégico de Regeneração Urbana, idealizado numa perspetiva sistémica, foi formulado com recurso ao diagnóstico integrado ao território (espaço urbano e comunidades) em parceria com parceiros da sociedade civil e com a população local (visitas ao local, vídeos e entrevistas à comunidade).

A visão para a Regeneração Urbana em conformidade com a estratégia europeia de crescimento 2020 objetivava ser: Inteligente, Sustentável e Inclusiva. Para tal propunha-se a trabalhar em rede com outras instituições, for-



Imagem 5 - Ações de cidadania *bottom-up* em Portimão: 2009 - 2013

Fonte: Retirado de notícias na comunicação social

mar parceiros, atrair patrocinadores e contar com a participação da comunidade.

A estratégia previa a atuação em três dimensões – ideário, vivencial e física – onde o ideário (idealização da cidade) reportava-se a ações que potenciassessem o reforço da Identidade da zona antiga de Portimão e o aumento da “autoestima” da cidade, o vivencial (apropriação da cidade) fundado na criação de parcerias e no envolvimento da comunidade e o físico (utilização da cidade) que propunha incentivar a reabilitação, gerir a cidade, dar suporte à dinamização económica/ cultural e atrair novos públicos/ utilizadores.

Para criar um suporte vinculativo dos vários atores sociais foi criada a MARCA da regeneração urbana – Imagem mental de ação/ identidade partilhada - e um Plano de COMUNICAÇÃO/ DIÁLOGO, através de *Site* próprio, da Loja de reabilitação urbana e da Equipa de rua, definido os três níveis de ação – equipa técnica, administração pública e comunidade.

No âmbito do Programa POR TI foram criados Projetos de incentivo à reabilitação urbana. Dois deles relacionados com a participação ativa e o reforço identitário. O Projeto Mãos-à-Obra objetivava otimizar a gestão urbana, constituindo-se como uma ação de “fiscalização popular” para alerta de “incidentes no espaço urbano”, onde os cidadãos eram sensibilizados para participar, denunciando por telefone ou email anomalias detetadas no espaço público. Os objetivos específicos eram “cuidar” da cidade, promover a participação da população e construir o trabalho em parceria entre todas as entidades municipais com competências na gestão urbana: Câmara Municipal de Portimão, Empresa Municipal de Água e Resíduos de Portimão (EMARP) e Em-

⁷ <http://teiadimpulsos.pt/> consultado em 29 junho 2017

⁸ <http://portimaosempre.blogspot.pt/> consultado em 29 junho 2017

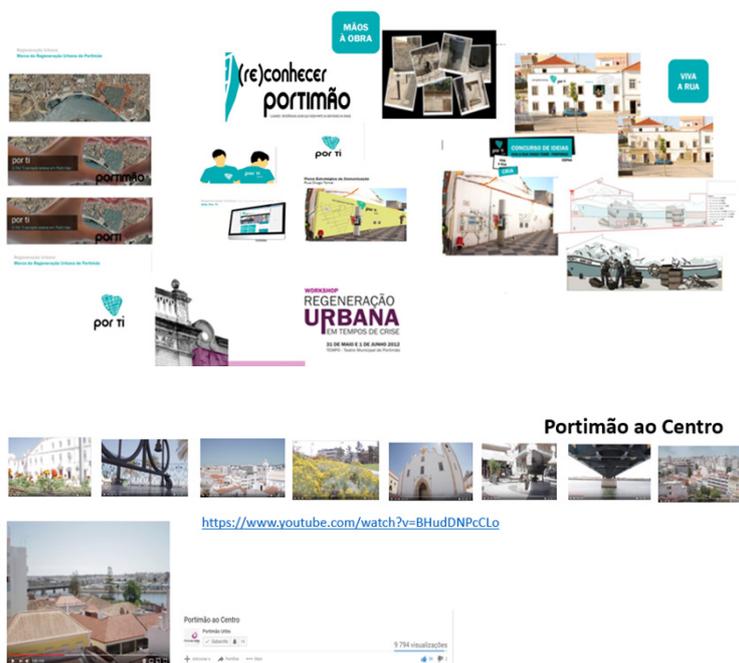


Imagem 6 - Programa de regeneração urbana POR TI: 2012-2013

Fonte: Retirado do Relatório de Gestão de 2013 da Empresa Municipal Portimão Urbis SGRU

Imagem 7 - Vídeo Portimão ao Centro - Programa POR TI

Fonte: <https://www.youtube.com/watch?v=BHudDNPcCLO> consultado em 31 maio 2017

presa Municipal de Gestão e Reabilitação Urbana PORTIMÃO URBIS. O Projeto Viva a Rua objetivava “requalificar o espaço público” através de atuações típicas do urbanismo tático como *street art*, através de concursos de ideias cujos resultados tinha uma componente de votação popular objetivando a reconciliação identitária da comunidade com a cidade. (Imagem 7)

Para fomentar o reforço identitário e de autoestima da comunidade foi elaborado um vídeo sobre o núcleo histórico da cidade, denominado “Portimão ao Centro”, que no âmbito da promoção da Regeneração Urbana, pretendia mostrar Portimão sem os clichés habituais. “Focando e desfocando a vivência de uma cidade cujo potencial vai mais além do que nos é vendido nos postais turísticos ilustrados de todas as campanhas publicitárias”. (Imagem 7)

Síntese do ciclo governativo 2009-2013

Em síntese verifica-se que a manutenção da ambição do poder político de promover a marca Portimão em articulação com um modelo de governação baseado na proliferação de empresas municipais e mistas determinou a não adoção de ações mais prioritárias para a população local e o colapso financeiro do Município.

No entanto são assinaláveis novas abordagens e movimentos cívicos no âmbito de novos modelos de gestão da Administração Pública (através da empresa municipal de reabilitação urbana) e do fomento do debate e da cidadania através de tertúlias, seminários e redes sociais promovidos por associações de defesa dos direitos de cidadania.

Afinal o movimento social relaciona-se com o sistema de cidadania e a participação de atores sociais em associações contribui para o sentimento de pertença e de identificação coletiva (Ruivo, 2000).

Ciclo governativo 2013 - 2017

Estratégia municipal

Quando o novo Executivo (do mesmo partido político do anterior) toma posse (com 30% dos votos), portanto sem maioria encontra uma situação financeira tão fragilizada que em junho de 2014 (conforme referido na comunicação social)⁹ a Câmara de Portimão assume a falência, aguardando que o Fundo de Apoio Municipal (FAM) seja aprovado na Assembleia da República.

Devido a essa situação o Orçamento da Receita e da Despesa para o Ano Financeiro de 2014 e as Grandes Opções do Plano 2014/2017 baseiam-se na manutenção das funções mínimas, conforme referido no respetivo documento financeiro¹⁰:

“Para a concretização e sucesso do Plano de Ajustamento Financeiro, o Município de Portimão assumiu como principais objetivos de atuação os seguintes: Equilibrar as contas municipais; Dinamizar a economia local; Garantir a operacionalidade dos equipamentos municipais e Garantir as funções básicas municipais.”

⁹ <http://www.algarveprimeiro.com/d/camara-de-portimao-abre-falencia-/4364-4> consultado em 29 junho 2017

¹⁰ <https://www.cm-portimao.pt/documentos-uteis/docs-financas/autarquia/camara-municipal/documentos-financeros/orcamentos-e-grandes-opcoes-do-plano/orcamentos-e-grandes-opcoes-do-plano-2014-pdf/detail> consultado em 26 junho 2017

As dificuldades financeiras a que o Município se encontrava sujeito refletiu-se na taxa máxima aplicada ao Imposto Municipal de Imóveis (IMI), em novas taxas criadas, como a taxa de proteção civil, e na própria gestão urbana, onde é evidente a falta de manutenção dos espaços públicos. Os únicos espaços aprazíveis são o ambiente natural como as praias, ou as rotundas que foram concessionadas a privados. (conforme Imagem 8).

O “sucesso” da gestão privada das rotundas encontra-se garantido, conforme referido pela presidente da Câmara de Portimão em entrevista a 22 de maio de 2017: “Neste momento temos 10 rotundas concessionadas e há 17 que estão em processo de concessão, sendo o interesse de tal ordem que vários privados manifestaram intenção de tomarem conta de rotundas que não fazem parte do processo”¹¹.

Modelo de governação

Durante 2015 são internalizadas as atividades relacionadas com o Mercado Municipal, Feiras e gestão de eventos no âmbito do Pavilhão Arena no Município de Portimão e a ser externalizadas as atividades de Publicidade e Ocupação da Via Pública e Estacionamento na EMARP, E.M., conforme deliberação da Assembleia Municipal de Portimão de internalizar e externalizar as atividades da Portimão Urbis, E.M., entrando a Empresa Municipal Portimão Urbis em processo de liquidação.

Em 2016 o Município de Portimão apresenta um quadro das empresas reformulado, passando a contar apenas com uma empresa municipal-EMARP – e assumindo o Município a posição contratual nas três (3) empresas mistas - EVENTOS DO ARADE, S.A., EXPO ARADE ESTRUTURA, S.A. e RIO ADENTRO, S.A. – com 49% de participação, conforme Imagem 9.

Resultado financeiro dos exercícios

Relativamente ao resultado financeiro verifica-se que durante este período houve uma inversão, que começou com uma redução do prejuízo passando para resultados financeiros positivos crescentes, conforme Gráfico 10.

Em 2014 no O Relatório de Gestão de 2014 refere “que foi o melhor resultado líquido do exercício do último quinquénio”, pois apesar de negativo na ordem dos 5,8 milhões de euros, comparativamente aos 40,1 milhões de euros registados em 2009 houve uma melhoria significativa.

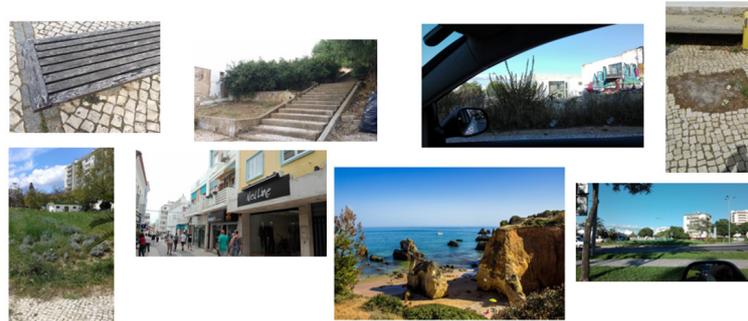


Imagem 8 - Situação dos espaços públicos em Portimão – maio 2017

Fonte: Fotografias da autora e retiradas das redes sociais em maio de 2017

Imagem 9 - Organograma das Administrações Públicas e Mistas no Município de Portimão em 2016

Fonte: Fotografias da autora e retiradas das redes sociais em maio de 2017



Gráfico 10 - Resultado financeiro municipal nos exercícios de 2014 a 2017

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no site do Município

¹¹ <http://www.dn.pt/lusa/interior/portimao-quer-aumentar-concessao-de-rotundas-a-privados-na-zona-urbana-da-cidade-8494527.html> consultado em 26 junho 2017

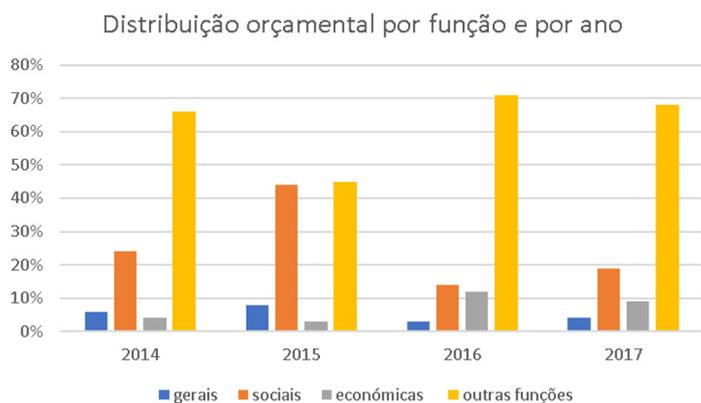


Gráfico 11 - Distribuição das verbas pelas funções nos exercícios de 2014 a 2017

Fonte: Criado pelo autor com base nos documentos financeiros patentes no *site* do Município

A partir de 2015, quando se inicia o processo de internalização de serviços e funcionários da Portimão Urbis na Câmara ou a externalização na EMARP os resultados passam a ser positivos, tendo sido referido no Relatório de Gestão de 2017 que pela primeira vez observa-se que existe um alinhamento na execução das Grandes Opções do Plano relativamente entre o montante de valor cabimento e valor pago (executado).

Como fatores relevantes para esses resultados são apresentados os seguintes:

- Em março de 2015 o Município de Portimão apresentou a candidatura ao FAM – Fundo de Apoio Municipal, que permitiu o seu reequilíbrio financeiro;
- A publicação do Orçamento do Estado para 2016, que dispunha de várias alterações com impacto na execução orçamental do Município de Portimão para o ano de 2016 e anos seguintes, bem como, ao Programa de Ajustamento Municipal no âmbito do FAM.
- Em abril de 2016, o Município foi informado que a proposta de Programa de Ajustamento Municipal havia sido aprovada pela Comissão de Acompanhamento do FAM.
- Em janeiro de 2017, deu entrada no Município de Portimão, receitas extraordinárias da Autoridade Tributária e Aduaneira, referente a juros de mora de processos que foram regularizados em sede de execução fiscal relativos aos Impostos de IMI e IMT de anos anteriores

res a 2013, e que não tinham sido transferidos para os cofres do Município;

- Em março de 2017, foi o Município notificado pela Autoridade Tributária e Aduaneira da libertação da hipoteca voluntária de imóveis, em consequência da aplicação da decisão do Tribunal Administrativo e Fiscal de Loulé referente a processo em julgamento;
- Em fevereiro de 2018 o Município amortizou capital em dívida do empréstimo de assistência financeira, com recurso ao excedente transferido pelo FAM no 5º e último desembolso ocorrido em dezembro de 2017.

Se observarmos o Gráfico 11 percebe-se nitidamente que os resultados positivos são fruto do aumento de taxas e impostos e das transferências no âmbito do FAM, porque em termos de gestão autárquicas verifica-se que todas as funções estão reduzidas ao mínimo. O maior percentual das verbas continua a ser consumido nas outras funções, seja em 2014 a repassar a verba para as empresas municipais, seja por o Município ter assumido a posição contratual da Portimão Urbis. Com base nos valores apresentados no gráfico verifica-se que o ano mais equilibrado, onde os gastos com as funções sociais se equiparam às outras funções foi em 2015, quando se iniciou a liquidação da empresa municipal Portimão Urbis.

Modelo de gestão territorial

Neste ciclo governativo não foi aprovado qualquer Plano Urbanístico tendo, no entanto, sido abertos cinco (5) procedimentos, na generalidade suportados por contratos de planeamento ou protocolo, mais especificamente:

- Revisão do Plano de Urbanização da UOPG 3, com início em 2013, e reabertura do procedimento em 2017;
- Alteração ao Plano de Pormenor do Escampadinho Mexilhoeira Grande, através de protocolo, com início do procedimento em 2015;
- Reabertura do processo de Revisão do Plano Diretor Municipal em 2016;
- Plano de Pormenor da Quinta do Malheiro (inserido em parte da UP 4), através de Contrato de Planeamento, com início em 2016 e

reabertura do procedimento em 2017 (com implantação prevista para o novo cemitério);

- Plano de Pormenor da Bemposta, através de Contrato de Planeamento, com início em 2016 e reabertura do procedimento em 2017;
- Plano de Pormenor da Praia de Alvor - Três Irmãos, através de Contrato de Planeamento, com início em 2016 e prorrogação do prazo para elaboração conferido em 2017.

Atividades culturais, associativismo e movimentos cívicos

O panorama financeiro debilitado do Município e as imposições daí decorrentes inviabilizaram a manutenção da promoção de grandes “eventos culturais”.

No entanto a cidade manteve uma atividade cultural intensa a todos os níveis - música, canto, poesia, teatro, festivais identitários, congressos, tertúlias, marchas populares –, cujos eventos foram organizados e “suportados financeiramente” pelas Associações Culturais locais (conforme Imagem 10), isoladamente ou em parceria entre elas e/ou com outras instituições.

Como referido pela então vereadora da cultura em entrevista semiestruturada realizada em 31 de maio de 2017 “como o Município não podia fazer despesas pediu ajuda às Associações para realizarem atividades culturais, tendo apenas cedido para o efeito os equipamentos municipais. E elas responderam afirmativamente mesmo sem receberem quaisquer subsídios. De salientar que pois apenas naquele momento [2017] a Câmara teve condições para ajudar a financiar os projetos das Associações Locais”.

Nesse ciclo governativo, apesar da conjuntura financeira inviabilizar gastos públicos com a gestão cidade e com a cultura, observou-se por um lado a capacidade e a vontade do associativismo de assumir essa competência municipal e por outro uma motivação acrescida, uma vez que pela primeira vez na história recente da cidade permitiu-se aos artistas locais mostrarem o seu trabalho com o protagonismo desejado.

Do mesmo as associações de cariz social, diante da incapacidade municipal para estender os apoios sociais, têm uma atividade redobrada.

Relativamente ao surgimento de novas associações, neste período, apenas é criada uma em 2016, a associação «Estrelas do Barlavento - Grupo de Cantares de Música Tradicional Portuguesa».

As associações de promoção da cidadania continuam a promover o debate social, especial-



Imagem 10 - Exemplos de atividades culturais promovidas por associações – Portimão 2013-2017

Fonte: Retirado de notícias na comunicação social

mente através das redes sociais.

No entanto, o que se pretende averiguar com esta sub-investigação são as consequências diretas para o incremento da participação pública nos fóruns democráticos, tanto do surgimento de iniciativas e associações promotoras do debate na esfera pública, quanto da consolidação do trabalho das associações culturais na cidade.

Para tal selecionaram-se as sessões da Assembleia Municipal de Portimão como fórum privilegiado para essa observação.

Verificação da participação pública nas assembleias municipais

Ciclos governativos 2009-2013 e 2013-2017

Assembleias Municipais como órgão fiscalizador

De acordo com Helena Roseta (2017):

“O regime presidencialista nos municípios tende a concentrar todas as atenções na figura do presidente, desvalorizando o papel dos órgãos deliberativos e criando duas instâncias de escrutínio: uma quotidiana, na câmara, com os vereadores da oposição; outra mais esporádica, na assembleia municipal”, sendo sua convicção /.../ que a grande maioria das assembleias municipais está longe de poder desempenhar o papel fiscalizador que a Constituição lhe atribui, por inúmeras razões, desde logo a mais elementar” por não possuírem autonomia administrativa nem financeira¹².

¹² Helena Roseta, artigo de opinião “Quem fiscaliza as Câmaras Municipais”, Jornal Público de 4 de junho de 2017.

Como se verifica do referido nas palavras de Helena Roseta a Assembleia Municipal enquanto órgão fiscalizador apresenta limitações, tanto pela ausência de autonomia financeira e de conhecimento aprofundado por parte da grande maioria dos elementos da Assembleia (tanto do partido em funções, quanto da oposição) da legislação, dos procedimentos e dos processos inerentes às competências do Município, quanto falta de tempo para analisar em profundidade os processos em discussão.

Assembleias Municipais como fórum de discussão com a comunidade

Este fórum enquanto propiciador da discussão e prestação de contas à sociedade apresenta também sérias limitações, para o qual concorrem vários fatores, desde o formato, passando pela desconfiança de que a participação irá promover alguma mudança, até à iliteracia do cidadão comum relativamente aos procedimentos e o desconhecimento dos processos em discussão.

Relativamente à utilização deste fórum Tavares e Sousa (2018) referem que os municípios não utilizam com frequência os canais institucionais existentes para apresentar as suas demandas pessoais e/ou problemas relacionados com a comunidade local. Cerca de dois terços dos municípios, para os quais foi possível analisar as atas das Assembleias Municipais (273), apresentam níveis de participação esporádica durante as sessões plenárias deste órgão deliberativo. Isto pode ser indicativo de um desajustamento daquele mecanismo às necessidades dos cidadãos. As intervenções nas Assembleias Municipais, antes ou depois da ordem do dia conforme o regimento em vigor, são por regra o último recurso para contestar a não resolução dos seus problemas pela autarquia. A exposição e interpelação pública do Executivo, por intermédio da Mesa da Assembleia, pode ser inconsequente, visto que nem o edil nem a sua vereação ficam (formalmente) vinculados a responder ou a dar seguimento a qualquer ação no sentido de resolver o problema do cidadão, o que gera neste último um sentimento de descrédito.

Saliente-se que os autores consideraram que para aferir a qualidade da governação do poder local, um dos tópicos fundamentais de análise era a participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal, uma vez que são o canal institucional por excelência para a participação dos municípios nestes processos políticos.

Nesse estudo a construção desta variável baseou-se em dois indicadores, nomeadamente, o número de sessões com registo de intervenções do público de caráter individual; e o número de sessões com registo de intervenções de organizações da sociedade civil de caráter local.

Os níveis de participação foram codificados de acordo com os seguintes critérios:

- Nível 1: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos cinco sessões da assembleia municipal, e intervenção de organizações da sociedade civil em pelo menos três sessões;
- Nível 2: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos cinco sessões da assembleia municipal;
- Nível 3: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos três sessões da assembleia municipal;
- Nível 4: Intervenção de cidadãos em nome individual em pelo menos uma sessão da assembleia municipal;
- Nível 5: Nenhuma intervenção de cidadãos em nome individual registada nas sessões da assembleia municipal.

No total foram recolhidas as atas da Assembleia de 273 municípios. Desta amostra, 28 municípios (cerca de 10% da amostra recolhida) revelam uma forte presença dos cidadãos nas reuniões do órgão legislativo municipal. Quase dois terços dos municípios analisados apresentam níveis de participação esporádica.

Estes números sugerem que os municípios não utilizam os canais institucionais de forma frequente para articular as suas queixas. Isto produz consequências negativas para a governação local: a falta de acesso a informação e a fraca pressão exercida geram menos incentivos para que as autarquias resolvam problemas locais fora de períodos eleitorais.” (Tavares e Sousa, 2018, pp. 46-47).

Participação pública nas assembleias municipais de Portimão

Analisando as participações do público nas reuniões da Assembleia Municipal de Portimão nos ciclos governativos 2009-2013 e 2013-2017

verifica-se que a média de participação anual situa-se entre 0,8 e 3 participações por reunião (Tabelas 3 e Gráfico 12), o que fica bastante aquém do que se poderia almejar para o Fórum democrático máximo do poder local, se usarmos como referência a investigação realizada por Tavares e Sousa (2018) para todo o território nacional.

No entanto, apesar da desmotivação no meio do mandato verificam-se os valores mais altos no início e no fim de cada mandato. Possivelmente no início porque a cada novo ciclo realimentam-se as esperanças nos novos representantes e no fim para aproveitar a proximidade das eleições afim de solucionarem os seus assuntos pendentes. Saliente-se que não aparecem dados para 2017 porque quando foi realizada a investigação, as actas desse período ainda não estavam no *site* do Município. (Tabela 3)

Das participações realizadas e verificadas através do *site* do Município, ou do envio por parte da Assembleia Municipal, de acordo com a temática dividiram-se em quatro tipologias: em assuntos de interesse pessoal, assuntos de interesse geral para a Comunidade, assuntos relacionados com interesses de grupo específico e normalmente organizados e participação pública ou cidadania ativa. De acordo com o Gráfico 13, denota-se que a cidadania foi mais acentuada no Mandato de 2009-2013 do que no de 2013-2017, contudo as diversas variáveis precisam ser cruzadas para que as análises pontuais não induzam em erro.

Nesse caso importa verificar quem é o público participante e por essa razão o Gráfico 13 deve ser confrontado com os Gráficos 14, onde se irá verificar que no Mandato 2009 – 2013 a esmagadora maioria das participações relacionadas com a participação pública e cidadania eram assumidas pelos representantes políticos da oposição em funções no momento ou que viriam a entrar em funções no Mandato seguinte. Nessa ótica, numa análise mais acurada percebe-se que em termos de cidadania ativa por parte da população é maior no Mandato de 2013-2017, apesar de parecer menor em termos quantitativos.

Um outro fator comprovativo de participação cidadã reporta-se à intensidade com que o cidadão participa nas reuniões da Assembleia Municipal, ou seja, quem vai apenas uma vez provavelmente vai para tratar de um assunto que lhe diga respeito, logo uma vez tomada uma decisão sobre o mesmo (seja favorável ou desfavorável) a pessoa tende a deixar de participar das reuniões. Quem participa ativamente como cidadão irá para se informar e formar opinião relativamente às questões relacionadas com a vida pública e o território.

Da análise feita, conforme Gráfico 15, percebeu-se que no Mandato 2009-2013 os repre-

Participação nas reuniões da Assembleia Municipal de Portimão					
MANDATO	ANO	N.º DE REUNIÕES	N.º DE PARTICIPAÇÕES	N.º DE REUNIÕES SEM PARTICIPAÇÃO	MÉDIA ANUAL POR REUNIÃO
2009-2013	2009 (1)	2	2	1	1
	2010 (2)	10	29	0	3
	2011 (3)	2	5	0	2,5
	2012	13	22	2	1,7
	2013	6	12	1	2
2013-2017	2013	6	10	2	1,6
	2014 (4)	9	14	2	1,6
	2015	9	7	5	0,8
	2016 (5)	8	24	1	3
	2017				

(1) A PRIMEIRA REUNIÃO DE FUNCIONAMENTO NÃO CONTA PORQUE NÃO HÁ INTERVENÇÃO DO PÚBLICO
 (2) NO SITE ESTÁ EM FALTA A ATA N.º 2/ 2010, POR ISSO NÃO FOI CONTABILIZADA
 (3) NO SITE SOMENTE CONSTAM 2 ATAS, POR ISSO É SOBRE ESSAS QUE O CÁLCULO FOI FEITO
 (4) UMA REUNIÃO FOI CANCELADA, POR ISSO NÃO FOI CONTABILIZADA
 (5) NO SITE ESTÃO EM FALTA DUAS ATAS, POR ISSO NÃO FORAM CONTABILIZADAS

Tabela 3 - Valores Finais da Participação Pública

Fonte: Realizado pelo autor com base nos dados levantados

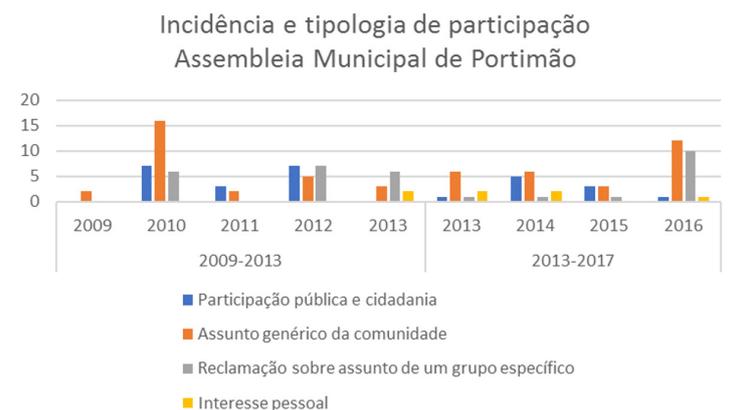


Gráfico 12 - Distribuição por ano da média de participações em Assembleias Municipais exercícios de 2009 a 2017

Fonte: Criado pelo autor com base nas

Actas das Assembleias Municipais presentes no *site* do Município

Gráfico 13 - Distribuição das participações por tipologia

Fonte: Criado pelo autor com base nas

Actas das Assembleias Municipais presentes no *site* do Município

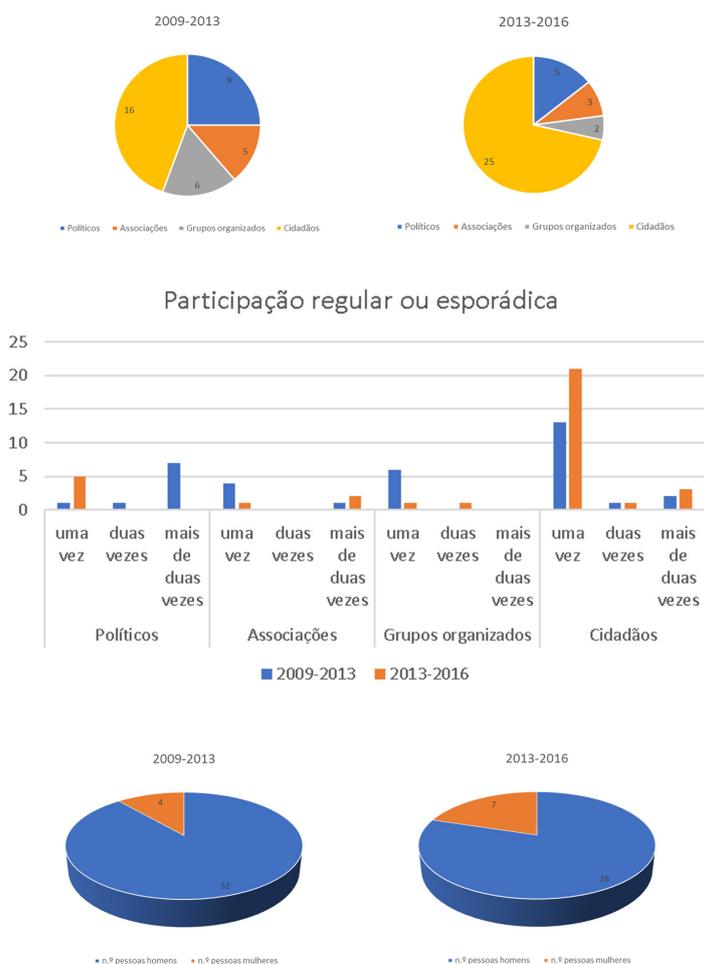


Gráfico 14 - Tipologia do participante
 Fonte: Criado pelo autor com base nas Actas das Assembleias Municipais patentes no site do Município



Gráfico 15 - Regularidade no âmbito da tipologia do participante
 Fonte: Criado pelo autor com base nas Actas das Assembleias Municipais patentes no site do Município



Gráfico 16 - Participação por género e por mandato
 Fonte: Criado pelo autor com base nas Actas das Assembleias Municipais patentes no site do Município

sentantes políticos da oposição participavam frequentemente, estando no mandato seguinte mais diluída a sua participação.

Apesar de verificar-se um aumento de participação no ciclo governativo de 2013-2017 em relação ao de 2009-2013, em comparação com os níveis definidos por Tavares e Sousa (2018) demonstram que estamos face a um Município do nível 3, com cidadãos a ir a três sessões, ainda que a grande maioria fique por uma única sessão.

Relativamente ao género, como se pode observar no Gráfico 16 não se verificam grandes diferenças entre os dois Mandatos, sendo certo que as mulheres apesar de menos propensas a participar nas Assembleias Municipais são as que mais se mobilizam, quando se tratam de assuntos de grupos específicos como quais se relacionam.

Evidentemente, será importante reforçar a presença dos cidadãos em reuniões municipais abertas, quer das assembleias municipais, quer dos próprios executivos. Como afirmam Allegretti e Dias (2015, p. 191) a participação deve centrar-se em “princípios de emancipação social e diluição das fronteiras entre Estado e sociedade e de abertura ao diálogo conjugado com partilha do poder decisório sobre políticas e recursos”, mas para tal há um percurso a percorrer, nomeadamente, a “tradução” da linguagem técnica e processual para a esfera do cidadão comum, o debate na esfera social e o reforço do sentimento de pertença e de identificação territorial.

Conclusões

O afastamento dos cidadãos em relação à política tem sido amplamente documentado na maioria das democracias liberais. Boa parte da população sente-se negligenciada pelo poder político, organizado num sistema complexo de governação, com vários níveis, que dificulta o diálogo entre os eleitores e os seus representantes.

A análise dos resultados revela que a população de Portimão apesar de ter tido um aumento de debate na esfera social, devido ao surgimento de associações e movimentos cívicos, em 2017 ainda não havia assumido o papel de cidadania ativa nos fóruns democráticos ou nas fases “regulamentares” de discussão pública dos instrumentos de gestão territorial, como referido anteriormente.

Contudo denota-se uma característica mais proativa e reivindicatória quando se trata de assuntos de interesse da comunidade. Exemplos dessa atividade cívica no Mandato de 2013-2017 podem ser ilustrados com as manifestações contra a degradação dos cuidados de saúde no Hospital do Barlavento Algarvio desde 2013 até 2017 (Imagem 11), contra a taxa de proteção civil em 2014 (Imagem 12) tendo inclusive sido recolhidas quatro mil e sessenta e três (4.063) assinaturas e entregues na Assembleia da República, bem como, a manifestação dos vendedores ambulantes e dos artistas de rua contra as novas regras municipais, aprovadas em junho de 2017 (Imagem 13).

Evidentemente que em 2017 ainda havia um longo caminho a trilhar e a assistência da autora em várias sessões Assembleia Municipal de Portimão revelou isso. Para além de não ter havido qualquer participação do público, a assistência de pouco mais de uma dezena de pessoas era composta por representantes políticos da oposição, dirigentes e técnicos superiores da Câmara Municipal e das empresas municipais.

Face ao divórcio e desconfiança cada vez mais acentuada entre os representantes políticos e as comunidades julga-se que a solução passará pelo empoderamento da sociedade civil, onde as universidades poderão e deverão ter um papel preponderante, ajudando no reforço do associativismo local, usando o seu conhecimento científico a serviço da sociedade, nomeadamente com recurso à construção de plataformas interativas em 3D; formação de atores-chaves de cidadania e formação de parcerias, segundo técnicas de responsabilização social e inovação (incluindo laboratórios colaborativos).

É neste sentido que estão a ser conduzidas as ações no território no âmbito da investigação-ação de doutoramento referente ao desenvolvimento de modelos de gestão participados para a regeneração urbana dos centros antigos, cujos resultados a par com estas ações aqui retratadas têm demonstrado ser o caminho adequado para contextos urbanos de média dimensão.

Desde petições públicas apresentadas pela primeira vez na Assembleia Municipal, a movimentos de cidadãos que pela primeira vez apresentaram projetos no Orçamento Participativo de Portugal, ao culminar com o movimento de cidadania ambiental «A Última Janela para o Mar» que relativamente a uma operação de loteamento para a construção de três hotéis sobre a falésia de João de Arens, conseguiu mobilizar cerca de duas mil pessoas para a participação pública no âmbito da avaliação de impacte ambiental, com várias notícias na comunicação social, tendo culminado com a Declaração de Impacte Ambiental desfavorável em 8 de maio de 2019¹⁶, cujo parecer desfavorável referia entre outros argumentos a importância da preservação do lugar dada a «qualidade cênica e identitária da paisagem».

Agradecimentos

Aos Professores Doutor João Vassalo Cabral e José Luís Crespo, cuja sabedoria e paciência não têm limites.



Imagem 11 - Manifestação contra a degradação dos serviços do Hospital de Portimão

Fonte: retirado da comunicação social¹³

Imagem 12 - Manifestação contra a taxa de proteção civil

Fonte: Blog Fenix Vermelha¹⁴

Imagem 13 - Manifestação dos vendedores ambulantes e dos artistas de rua

Fonte: Comunicação social¹⁵

¹³ <http://www.algarvemarafado.com/tag/hospital-do-barlavento/> consultado em 30 de junho de 2017

¹⁴ <http://fenixvermelha.blogspot.pt/2014/10/> consultado em 30 de junho de 2017

¹⁵ <http://barlavento.pt/destaque/vendedores-ambulantes-acampam-a-porta-da-camara-de-portimao> consultado em 30 de junho de 2017

¹⁶ <https://www.sulinformacao.pt/2019/05/declaracao-de-impacte-ambiental-chumba-urbanizacao-turistica-em-joao-darens/> consultado em 23 de maio de 2019

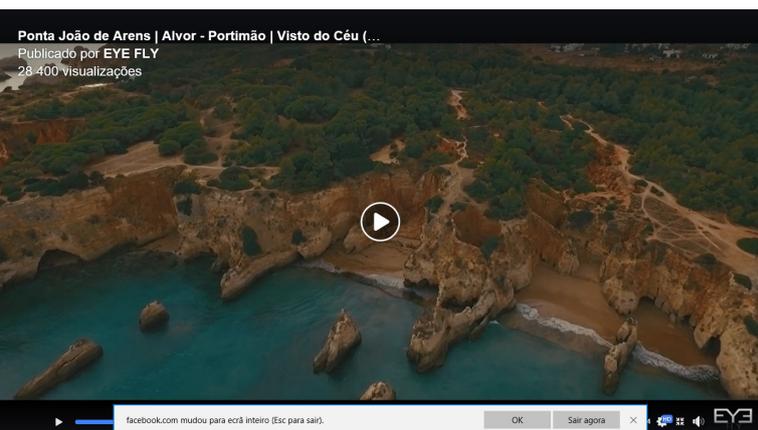


Imagem 14 - Ponta João de Arens

Fonte: https://www.facebook.com/groups/635624093560849/?epa=SEARCH_BOX¹⁷

À Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, ao Doutoramento em Urbanismo e ao CIAUD, por darem todo o suporte académico e científico para a investigação.

À Fundação de Ciência e Tecnologia de Portugal por financiar a investigação de doutoramento.

Bibliografia

- Allegretti, G. e Dias, N. (2015), Participação e cidadania, in Sousa, L. de; Tavares, A. Cruz, N. da e Jorge, S. (orgs.), *A Reforma do Poder Local em Debate*, Lisboa: ICS, pp. 185-191.
- Almeida, J. de (Coord.) (1995), *Introdução à Sociologia*, Lisboa: Universidade Aberta.
- Brandão, P. (2011), *O Sentido da Cidade, Ensaios sobre o mito da imagem como arquitectura*, Lisboa: Livros Horizonte.
- Caetano, L. (2017), Public Participation in Territorial Management. A Construction of Citizenship, in *Actas da Conferência Incubators “Urban Living Labs for Public Space. A New Generation of Planning?”*, de 10 e 11 de abril de 2017, em KU Leuven, Faculty of Architecture, Bruxelas.
- Caetano, L.; Crespo, J. e Paraizo, R. (2020), “Digital Governance and Digital Literacy: examining the Portuguese case”, in More, B. e Firoz, M. (Eds.), *Emergent technologies, New media and the Cities: Shifting Paradigms in Urban Communication*, Capítulo 9, University of Illinois Research Park: Common Group Research Networks, pp. 135-152.
- Caetano, L.; Crespo, J. e Queirós, A. (2019), “Que «SMART CITIES» em Portugal? Caso de

Estudo: Municípios algarvios”, in Aliseda, J.; Velarde, J.; Castanho, R. (Dir.), *Planeamiento sectorial: recursos hídricos, espacio rural y fronteras*, Capítulo 4, Pamplona: Editorial Aranzadi, S.A.U./Thomson Reuters, pp. 69-82.

- Coelho, S. (2008), “Participação social e associativismo em Portugal: breves apontamentos de um estudo de caso de uma associação de promoção do Comércio Justo”. *Comunicação na conferência: O Movimento Associativo em Portugal e na Galiza, no âmbito do “Fórum Associativismo”*, maio de 2008, Santa Maria da Feira.

- Guerreiro, C. (2011), *O Univero associativo no concelho de Loulé. Formas de interacção entre a Câmara Municipal e as suas Associações: estudo de caso*. Dissertação para a Obtenção do Grau de Mestre em Administração e Desenvolvimento Regional, Faculdade de Economia, Universidade do Algarve.

- Flores, A. (2009), A gestão dos destinos turísticos: o caso do Algarve. Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia, Universidade do Algarve.

- HABITAT III (2017), *Nueva Agenda Urbana – Español*, Secretaría de Habitat III de las Naciones Unidas.

- Harvey, D. (2008), The Right to the City, *New Left Review*, 53, pp. 23-40.

- Lefebvre, H. (2008), *O Direito à Cidade*, Tradução Rubens Eduardo Frias, São Paulo: Centauro Editora.

- Lynch, K. (2011), *A Imagem da Cidade*, Lisboa: Edições 70.

- Lydon, M. e Garcia, A. (2011), *Tactical Urbanism vol. 1: Short-term Action for Long-term Change*. Washington: Island Press.

- Neis, D. e Pereira, M. (2014), O Processo de Planeamento Estratégico e a Estrutura Organizacional: impactos, confluências e similaridades. *XXXVIII Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro.

- Nogueira, P. e Portinari, D. (2016), Urbanismo tático e a cidade neoliberal. *Arcos Design*, v. 9, N. 2, pp. 177-188.

- Pereira, E. (2013), *Potencialização dos Eventos Desportivos no Município de Portimão*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Motricidade Humana, Universidade de Lisboa.

- Ribeiro, M. do C. e Melo, A. (2012), A materialização dos poderes no espaço como expressão da memória e identidade urbana medieval. *Revista Medievalista online*. Número 12 | julho - dezembro 2012, [Consultado 15.03.2018]. Disponível em «http://www2.fcsh.unl.pt/iem/medievalista/MEDIEVALISTA12/melo_ribeiro1207.html».

- Ruivo, F. (2000), *Poder local e exclusão social: dois casos de organização local da luta*

¹⁷ Consultado em 23 de maio de 2019

contra a pobreza, Coimbra: Quarteto Editora.

- Silva, J. (2017), *A invenção do património urbano. Processos de produção dos lugares patrimoniais em Portugal*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Arquitetura, Universidade de Lisboa.
- Tavares, A. e Sousa, L. de (Coord.) (2018), *Qualidade da governação local em Portugal*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Viegas, J. (2009), *Cidadania, Associações e esfera Pública, Colóquio Associativismo e Sindicalismo Judiciários*, Lisboa: Culturgest.

Humanidade e Humanismo. A Propósito das Arcadas de Rudofsky

Tiago Oliveira^a

Resumo

Em 1964, Bernard Rudofsky organiza no MoMA de Nova Iorque uma exposição de fotografias intitulada *Architecture Without Architects*. Partindo de considerações feitas no catálogo da exposição, por Rudofsky, sobre as qualidades arquitetônicas dos exemplos expostos, nomeadamente sobre a sua humanidade, o texto desenvolve um percurso reflexivo pela evolução do espaço urbano na Europa, desde o século XV até ao século XX, tentando compreender como e quando se poderão ter perdido qualidades humanas no espaço desenhado por arquitetos. Por fim, procura-se retirar conclusões que possam ter utilidade para atuar sobre a cidade de que atualmente dispomos.

Keywords

Espaço urbano, Cidade, Continuidade, Fragmento

Abstract

In 1964, Bernard Rudofsky organizes at MoMA in New York an exhibition of photographs entitled *Architecture Without Architects*. Based on considerations made in the exhibition catalogue by Rudofsky about the architectural qualities of the examples shown, namely about their humaneness, this article develops a reflective path through the evolution of urban space in Europe, from the 15th to the 20th century, focused on trying to understand how and when human qualities may have been lost in the space designed by architects. Finally, we seek to draw conclusions that may be useful to act on the city we currently have.

Keywords

Urban space, City, Continuity, Fragmentn

Introdução

Em 1964, Bernard Rudofsky expõe no MoMA, em Nova Iorque, um conjunto de fotografias em grande formato, a preto e branco, de construções em diversas regiões do mundo. A exposição, intitulada *Arquitetura sem arquitetos*, tinha o propósito, expresso pelo autor no prefácio do catálogo, de chamar a atenção para uma arquitetura que é produzida pela comunidade, não por especialistas, e resulta da espontânea e contínua comunhão de esforços por grupos de pessoas com um património comum. Esta arquitetura, que em subtítulo no texto é referida como sem linhagem (*nonpedigreed*), teria como características marcantes a capacidade de adaptação às circunstâncias locais, o bom senso na solução dos problemas práticos e a noção dos limites tanto na escala de intervenção como na expressão formal. O autor admite a implausibilidade de se manter esta forma de fazer no contexto de uma civilização desenvolvida, mas sustenta que as suas lições não devem ser esquecidas.

Não encontrando uma designação genérica, Rudofsky classifica a arquitetura das construções

expostas de acordo com cada situação específica, identificando-a como vernacular, anónima, espontânea ou rural, conforme as circunstâncias. De facto, observando os exemplos, constata-se uma grande heterogeneidade nas funções e nas tipologias, para não falar nas especificidades culturais, condições locais e épocas de construção. Desta observação, assim como da leitura dos textos do catálogo, resulta claro que o propósito geral é o de promover uma abordagem ao projeto arquitetónico mais concreta e comprometida com o contexto, e denunciar a tendência para a arbitrariedade que as realizações eruditas comportam.

É a «humanidade» dos exemplos apresentados que Rudofsky ressalta como algo a ser tido em conta. Na referência que faz às arcadas, que considera uma expressão tangível da solidariedade cívica e descreve como altruísmo transposto para a arquitetura, apresenta imagens de localidades europeias, na sua maioria do Sul, em que o desenho sugere a organização da cidade medieval, mesmo que alguns dos exemplos sejam de épocas posteriores, já que mostram trechos

^a Arquiteto, Mestre em Arquitetura (FAUTL), Doutor em Arquitetura (FAUL), Professor Auxiliar Convocado no Departamento de Engenharia Civil e Arquitetura da Faculdade de Engenharia da UBI. Email: tiago.cardosodeoliveira@gmail.com.

de cidade cuja definição parece ter sido alcançada de um modo mais empírico do que conceptualizado.

A posição de Rudofsky põe em causa a conceção humanista do projeto de arquitetura ou do desenho urbano, assim como o estatuto de autor, como, de resto, o título da exposição sugere. Cientes de que as suas afirmações são feitas dentro de um enquadramento histórico e cultural específico, com o intuito de denunciar os excessos formalistas, o centralismo cultural e a estandardização da arquitetura moderna, não deixamos de sentir que o alcance desta provocação se estende para lá dos anos 60 do século XX. Apesar de reconhecermos que os exemplos apresentados iludem a complexidade e a polivalência de um ambiente urbano contemporâneo, a suspeita de este ter menos humanidade por ser concebido por um único autor especializado, um arquiteto, impele-nos a observar o desenvolvimento da produção de arquitetura e cidade ocidental desde o advento do humanismo.

Começamos por notar que na cidade medieval as áreas públicas e privadas não se articulam com uma separação clara. Leonardo Benevolo (2005:269) explica-nos que existe um espaço público comum que se espalha por toda a cidade e no qual participam todos os edifícios públicos e privados, com seus eventuais espaços internos, pátios ou jardins. As praças não são recintos independentes, mas largos estreitamente ligados às ruas que para elas convergem, e que por sua vez se prestam a vários usos. Este autor salienta, no entanto, que o equilíbrio entre os espaços públicos e privados não é feito de forma espontânea nem arbitrária, e depende do compromisso entre a lei pública e os interesses particulares, e que os seus pontos de contacto -saliências sobre a rua, escadas exteriores, pórticos- são minuciosamente regulados pelos estatutos comunais.

Também Bernardo Secchi (2006:157) faz notar que, na cidade medieval, as relações afetivas, sociais e espaciais, constroem-se no tempo, entrecruzando-se e encaixando-se. Identifica no espaço aberto do centro medieval dois estatutos principais, com diversas variantes: o de grande espaço aberto e próximo do exterior, que se apresenta mais à vista, ao percurso e às atividades produtivas, e o de espaço do público onde se desenvolvem os principais ritos coletivos, que descreve como um espaço vago dentro da cidade, que ocupa praças, largos, ruas e até partes de edifícios.

Como características da abordagem medieval ao desenho da cidade, Secchi (2006:70-71)



Imagem 1 - Vista de Lisboa no século XVI, por Georg Braun e Franz Hogenberg em *Lissabon in Civitates Orbis Terrarum* (1598), em que o traçado medieval é ainda dominante.
Fonte: https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Lisbon_in_1598.

aponta a fragmentação e a «aproximação paratática», diferenciando-a da abordagem moderna iniciada com o renascimento que privilegiaria a continuidade e que, por oposição, designaremos por «articulação sintática». Nesta nova linguagem urbana identifica elementos distintivos como o «traçado», que qualifica o vazio perspetivo, e o posicionamento estratégico de edificações complexas e elaboradas. Segundo o autor, entre o Renascimento e o século XIX, a cidade constrói-se por disposição e composição de grandes blocos de material pré-fabricado, que vai sendo aperfeiçoado ao longo do tempo.

De facto, é no século XV que surge o que Françoise Choay (2007:17) descreve como uma formação discursiva autónoma para a organização do espaço edificado, fundada na ideia de que a estrutura de uma construção depende de um conjunto de decisões racionais detentoras de lógica própria, o que marca um corte com a tradição. Em 1485 é publicado o primeiro dos tratados de arquitetura que a autora qualifica como *textos fundadores realizadores*¹, o *De Re Aedificatoria* de Alberti, em que há o objetivo explícito de constituir um aparelho conceptual autónomo que permita conceber e realizar espaços novos e contribuir para a produção do mundo construído. Esses textos distinguem-se dos éditos comunais medievais, que Choay (2005 35-38) identifica como *textos argumentadores*, por se ocuparem da gestão geral da cidade e não pos-

¹ Choay define estes textos em 5 traços: "(1) Trata-se de um livro, apresentado como uma totalidade organizada. (2) Este livro encontra-se assinado por um autor cuja paternidade reivindica e que escreve na primeira pessoa. (3) O seu comportamento é autónomo, recusando uma subordinação a qualquer disciplina ou tradição. (4) Atribui-se como objeto um método de conceção: a elaboração de princípios universais e de regras generativas que permitem a criação e não transmissão de preceitos ou receitas. (5) Estes princípios e regras destinam-se a engendrar e abranger o campo total do construir, da casa à cidade, da cidade à arquitetura." (2007:26).

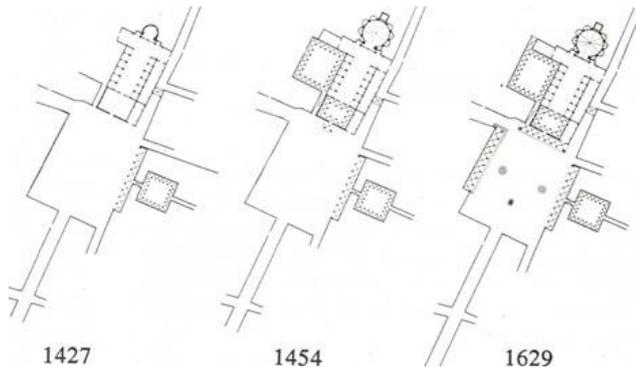


Imagem 2 - Plantas da evolução da Piazza della Santissima Annunziata, influenciada pela construção da loggia do Ospedale degli Innocenti de Brunelleschi, ilustrando o princípio do segundo homem.

Fonte: Bacon, E. (1978). *Design of Cities*. Londres: Thames and Hudson. p. 108.

tuarem uma disciplina específica independente. Ao encontro de Benevolo², Choay atribui aos éditos, particularmente nos séculos XIV e XV, o mérito de um equilíbrio, nunca mais encontrado, entre a iniciativa dos indivíduos e o consenso da coletividade, e entre as forças da tradição e o poder da inovação.

Mas apesar do estabelecimento de uma arquitetura de autor, metodicamente concebida e representada antes da sua construção, verifica-se ainda na cidade da Renascença uma síntese da unidade medieval com a individualização clássica. Vários autores apontam a atividade de Brunelleschi como exemplar de uma abordagem em que se procura inserir unidades regulares no tecido contínuo medieval, estruturando-o num traçado integrado.

Argan (1998:106-108) descreve aquilo a que chama a «reforma radical» de Brunelleschi nestes termos: a definição de uma noção geométrica do espaço; a identificação das estruturas arquitetónicas com as estruturas espaciais; e a teorização da perspetiva como princípio formal unitário da visão da natureza e da construção dos edifícios. Já Alberti iria mais além, enfrentando a questão de um ponto de vista mais filosófico. Segundo Argan, Alberti procura fundar uma nova arquitetura que se enquadra no âmbito mais vasto da cidade e que comunica em formas visíveis o seu significado, estabelecendo entre o antigo e o presente uma relação dialética de que resultaria a demonstração de ser a verdadeira arquitetura. Para o autor, Alberti, procurando a representação dos conteúdos histórico-ideológicos

da cidade, supera a sua conceção medieval, mas não pode prescindir dela.

Por seu lado, Tafuri (1979:37-38) salienta que se a «revolução urbanística» de Brunelleschi se realiza a partir dos objetos arquitetónicos, é aparentemente com a consciência de que o rigor da sua construção por si só introduziria um novo código de leitura. A grande lição deste humanismo seria a consideração da cidade pré-existente como estrutura disponível para mudar o seu significado global quando a «narração contínua» românico-gótica sofre a introdução de objetos arquitetónicos compactos. Assim, os projetos de Brunelleschi e de Alberti seriam pensados como arquitetura à escala cidadina o que explicaria o facto destes autores não sentirem a necessidade de codificar utopias urbanísticas.

A «teoria do segundo homem», enunciada por Bacon (1978:108-109), segundo a qual "qualquer trabalho realmente bom contém em si forças seminais capazes de influenciar os desenvolvimentos subsequentes à sua volta, e muitas vezes de forma não imaginada pelo «criador original»", tenta de algum modo sistematizar esta nova relação que se estabelece. Bacon ilustra esta teoria com a Piazza della Santissima Annunziata em Florença, em que a loggia do Ospedale degli Innocenti de Brunelleschi influenciará as intervenções posteriores de Michelozzo na loggia da igreja e de Sangallo na do edifício fronteiro.

No entanto, o método de projeto estabelecido no século XV, na prática, não produz grandes transformações nos organismos urbanos e territoriais, já que durante a Renascença as cidades europeias, de uma forma geral, não cresceram nem chegaram a preencher o espaço delimitado pelas linhas de muralha construídas no século XIII. Assim, até ao século XVII, é a cidade medieval, empírica, que serve de fundo para as construções sintáticas do humanismo.

Mas apesar de não se alterar significativamente o ambiente da cidade herdada, assiste-se a uma evolução qualitativa nos espaços urbanos produzidos no século XV e no século XVI. A contribuição humanista, protagonizada por arquitetos, gera novos valores espaciais que, apesar da sua intelectualização, mantêm a dimensão humana e dificilmente se conseguiriam se a produção do espaço urbano se desenrolasse da forma tradicional.

Para Norberg-Schulz (2005: 48-49 e 164-165), o Maneirismo junta riqueza à monotonia do 1º Renascimento transformando o espaço urbano num conjunto de lugares característicos qualitativamente distintos. O espaço exterior

²Segundo Benevolo (1984:16), a manutenção do postulado de correspondência entre cidade e sociedade torna-se inconciliável com os eventos ocorridos a partir da Renascença, quando emerge uma nova definição que deriva da afirmação de autonomia da arte em que a cidade é o conjunto de qualidades formais do ambiente que um artista sozinho está em condições de imaginar e projetar. Para o autor, a cidade medieval é o período mais próximo em que podemos captar o pleno significado da invenção urbana, prática que, em sua opinião, virá a ser esquematizada e dispersa a partir do Renascimento

torna-se expressivo e dinâmico e os elementos característicos singulares vão-se integrando gradualmente num sistema coerente, o que supõe que o espaço entre edifícios se converteu num importante elemento constitutivo da totalidade urbana. Assim, se no *Quattrocento* se acentua a ordem isotrópica do espaço, pontuado por formas estáticas e harmoniosas, no *Cinquecento* desenvolve-se a sucessão espacial e definem-se âmbitos espaciais qualitativamente distintos e composições dinâmicas e complexas em que os elementos clássicos se opõem uns aos outros.

Já no *Seicento*, segundo Norberg-Schulz (2005:75-77), forma-se um período de síntese em que se queria exprimir que tudo tem a ver com uma grande totalidade dinâmica. Frente à adição renascentista e ao conflito maneirista, o desejo de síntese barroco levou ao desenvolvimento da continuidade como princípio compositivo. Se o Maneirismo recupera o carácter fenoménico do espaço combinado com a ideia de entorno contínuo, encarando o lugar individual e o espaço isotrópico como oposições dialécticas, no Barroco alcança-se plenamente a unificação de extensão contínua e definição local, configurando-se os elementos espaciais de acordo com os seus papéis dentro da totalidade e mediante novos métodos de integração dinâmica. A arquitetura neoclássica, para este autor, substitui por traçados abstratos e formalistas a arquitetura inclusiva e concreta do Barroco, representando um retorno aos tipos fixos e aos princípios aditivos da composição.

De facto, até ao barroco, em que se produzem já grandes trechos de cidade, continua a parecer injustificada a acusação de falta de humanidade no espaço urbano projetado por arquitetos. Não cremos que se possa acusar a praça de São Pedro em Roma, por exemplo, de desumanidade, mesmo sendo monumental. É com o Neoclassicismo que se vai promover a sistematização e a regularidade no desenho da cidade, em muitos casos aplicadas apenas às fachadas dos edifícios, e que se generaliza a aplicação do conceito de tipo à arquitetura. É talvez aqui que a configuração do espaço ganha distanciamento em relação ao sentido de humanidade que Rudofsky parece propor.

As noções de tipo e modelo são definidas por Quatremère de Quincy em 1832, no seu *Dictionnaire Historique d'Architecture*. Quatremère de Quincy (1834:872-874) estabelece que a noção de tipo se refere à razão original da coisa, não podendo prescrever nem fornecer o motivo ou o meio para uma similitude exata, e a noção de modelo se refere à coisa completa, compelindo a uma semelhança formal. Mas a definição per-

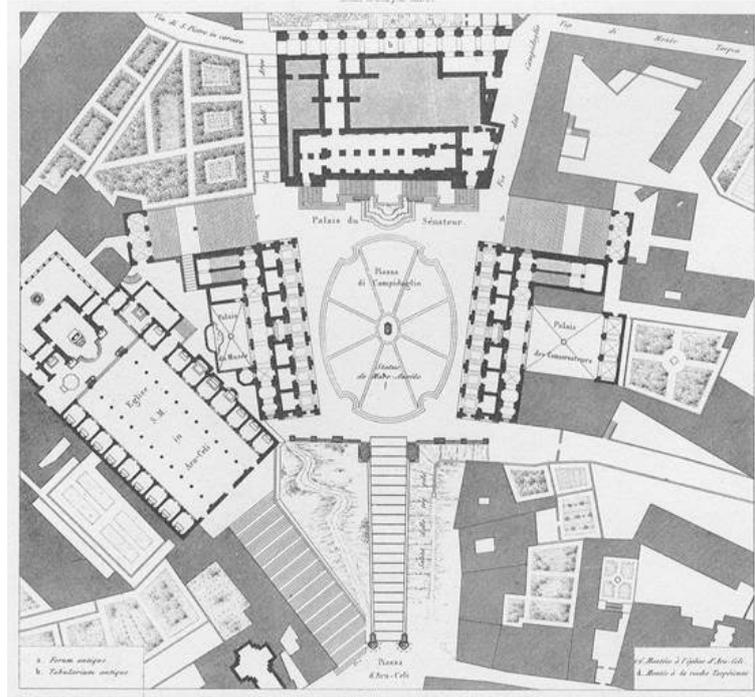


Imagem 3 - Piazza del Campidoglio (1536-1546), de Michelangelo, onde se reconhece a adaptação das regras da composição clássica a um lugar concreto. Desenho de Paul Letarouilly em 1841.

Fonte: <https://pt.wikiarquitectura.com/constru%C3%A7%C3%A3o/praca-o-campidoglio/#campidoglio-28129>

Imagem 4 - Place des Vosges (1605-1612), antes designada Place Royale, Gravura de Claude Chastillon mostrando o contraste entre os alçados unificados da praça e o tardós heterogéneo dos edifícios, durante as celebrações do casamento de Luís XIII que a inauguram em 1612.

Fonte: <https://bibliotheque-numerique.inha.fr/collection/item/25620-dessin-des-pompes-et-magnificences-du-carrousel-fait-en-la-place-royale-paris-le-5-6-7-davril-1612>

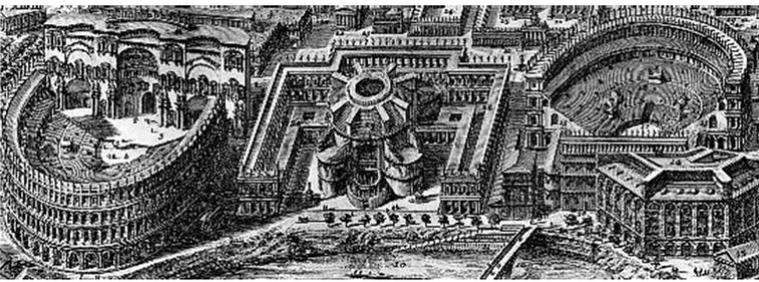


Imagem 5 - Última estampa de *Il Campo Marzio dell'Antica Roma* (1761-1766) mostrando os teatros de Balbus e de Marcellus numa composição urbana de fragmentos.

Fonte: http://www.bsrdigitalcollections.it/islandora/object/LC-PRIN-TS%3A467?solr_nav%5Bid%5D=696a1a7a1815283fde77&solr_nav%5Bpage%5D=1&solr_nav%5Boffset%5D=6.

mite interpretações diferentes, como a de Argan (1998:203), segundo a qual modelo é um objeto cuja forma pode ser textualmente imitada e tipo é um esquema conceptual que se pode manifestar em configurações diversas, ou a de Alan Colquhoun (2009:195), em que o primeiro se definiria por uma entidade concreta que corresponde a um estilo particular e o segundo implicaria um grau de abstração e se posicionaria para além da contingência estilística. A necessidade de uma distinção entre tipo e modelo, a disparidade de interpretações que a definição provoca, ou mesmo a necessidade sentida para um dicionário histórico de arquitetura, ilustram a complexidade desta época.

Norberg-Schulz (2005:78) caracteriza-a pela confusão de pensamento e sentimento. No entanto, talvez seja mais adequado designar esse conflito como uma tensão, que se traduz em diversas oposições dialécticas, seja entre racionalismo e ecletismo, na tese de Solá-Morales (2003:16-17), ou entre idealismo e relativismo histórico como aponta Alan Colquhoun (1991:224), ou até entre continuidade e fragmento, como veremos adiante. A controvérsia persistente confere densidade poética a este período, e restitui-lhe humanidade.

Bernardo Secchi (2006:27-30) considera a figura da continuidade como fulcral na época moderna. Esta noção tem uma leitura abrangente para o autor, que a classifica como figura de discurso e não limita o seu âmbito à modelação do objeto arquitetónico. Para Secchi ela identifica-se frequentemente com a ideia de liberdade e de infinita possibilidade de circulação e subdivisão do real, relacionando-se assim com a conceção burguesa de alienação de terras e com o carácter contínuo, isotrópico e divisível da sua

cidade. Na sua história teria reconduzido para si outras figuras, atravessando o Maneirismo, o Barroco, o Neoclássico, o Romântico e o Ecletismo. Assim, a figura da continuidade, emergente no séc. XVI, tornar-se-ia captura do infinito no séc. XVII, regularidade e transparência no séc. XVIII, e articulação e hierarquia no séc. XIX, altura em que consegue as representações mais completas e coerentes na unificação do espaço urbano das grandes capitais europeias.

Mas Secchi (2006:33-34) também destaca a figura do fragmento, que se opõe à figura da continuidade. Se a figura da continuidade procura a libertação de qualquer carácter contingente e persegue a imagem do espaço urbano regular, isotrópico, e universal, a do fragmento remete para uma conceção topológica, e para a relevância da especificidade dos lugares. A figura da continuidade associa-se a uma ideia sintética do projeto de cidade – de que um exemplo é a cidade ideal do Renascimento – e a figura do fragmento identifica-se com a ideia de uma política processual da construção e modificação, feita de subtrações e acréscimos cumulativos, que conseguem dar um novo sentido a todo o complexo urbano.

O autor deteta antecedentes da figura do fragmento nas renovações para a maior parte das grandes cidades europeias no início de 500. Também podemos encontrá-los em realizações urbanas seiscentistas que Secchi não refere, como as de Alexandre VII em Roma, ou até na Place des Vosges, mesmo que o seu desenho se inspire na figura da continuidade. No século XVIII Secchi identifica-os na planta romana de Nolli, nos escritos de Laugier, na *Iconographia Campi Marti* de Piranesi, nas obras de Pierre Patte e no *Plan des Artistes* para Paris. A maioria destes exemplos setecentistas é também citada por Benedetto Gravagnuolo (1998:15-19), que sustenta que é neste século que se afirma nas consciências críticas mais sensíveis e inquietas o gosto pela fragmentação da imagem urbana.

Mas o espaço urbano do século XIX vai dar o papel principal à figura da continuidade. A revolução industrial traz um aumento de velocidade de transformação e de dimensão à cidade que conduz a uma nova ordem de prioridades. A identidade entre formas urbanas e símbolos culturais perde terreno para a aplicação de um exercício de racionalidade que reduz o objeto de estudo a determinados aspetos fundamentais. Esta simplificação permite estudar a cidade na sua globalidade, de forma genérica, em detrimento da consideração de áreas específicas, e das suas características significativas. O planea-

mento toma conta do desenho da cidade, e é porventura a partir daqui que o apelo de Rudofsky ganha mais sentido.

A arquitetura e o urbanismo da primeira metade do século XX procuram restabelecer uma identidade entre a forma urbana e os símbolos culturais emergentes, mas desenvolvem as ferramentas de planeamento do século XIX. De facto, grande parte das propostas modernas acentuou a monofuncionalidade da cidade industrial e ampliou a sua extensão no espaço. É à visão de planeamento de cima para baixo no seio do movimento moderno que Marion Von Osten (2009) atribui a reação de Rudofsky. Também se poderia acrescentar a abstração que se faz sentir na designação do espaço urbano e na definição da forma construída. Mas apesar da pertinência das críticas, seria injusto reduzir a estes aspetos a contribuição do século XX para o desenho da cidade.

A transformação dos tecidos residenciais e o papel das infra-estruturas são, como nos lembra Marti Airis (2000:13-20), dois aspetos notáveis das modificações que atingem a estrutura urbana quando se consolida a cidade industrial. A cidade industrial oitocentista caracterizar-se-ia, na definição mais esquemática, pela estrutura viária como elemento de suporte e por grandes casas coletivas como elementos de preenchimento. Na cidade tradicional o tecido urbano era composto sobretudo por casas unifamiliares que albergavam também a atividade produtiva e conferiam à rua o papel de lugar de intercâmbio e de trabalho, tornando-se impossível conceber estas duas entidades independentemente. A habitação coletiva, na forma do quarteirão, passa a ser o elemento constituinte das cidades do século XIX. Consoma-se a separação entre habitação e produção e tende-se a conceber o traçado viário como sistema autónomo e prévio à implantação dos edifícios. Para o autor, a arquitetura moderna rompe apenas com a herança da cidade oitocentista. O que procuram as propostas residenciais da cultura moderna é a restauração de algumas condições de vida urbana que se degradaram com o advento da cidade industrial, e, em particular, o restabelecimento de uma relação equilibrada entre edificação e espaço livre.

Marti Aris (2000:40-46) identifica dois aspetos que, em sua opinião, confirmam que a cidade moderna não constitui uma rutura com a história mas antes procura reconstruir uma relação consistente: por um lado, a conceção da cidade como lugar, em que se equilibram e complementam espaço construído e espaço livre e em que a habitação humana recupera o contacto com a

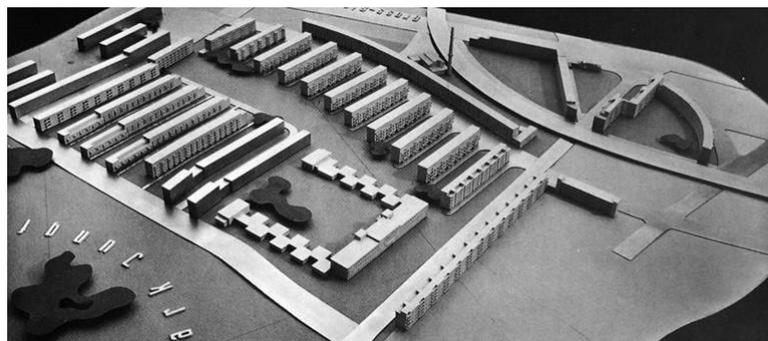
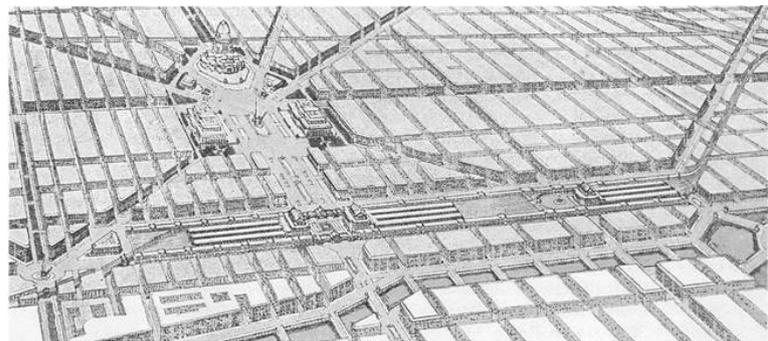


Imagem 6 - Ilustração por Jules Guerin do plano de Burnham e de Bennett (1909) para Chicago, em que a ideia de continuidade está bem presente e é enfatizada pela perspectiva em voo de pássaro.

Fonte: http://afterburnham.com/wp-content/uploads/00a-BurnhamPlan/123-Plate_CXXIII.jpg

Imagem 7 - Maqueta da Goss Siedlung de Siemensstadt (1929-31) em Berlim, por Hans Scharoun, onde se reconhece uma composição urbana complexa que relaciona o espaço livre com tipos arquitetónicos diversos.

Fonte: <http://scharoun-gesellschaft.de/projekte/siedlung-siemensstadt-berlin/>

natureza a um nível mais alto de sociabilidade; por outro, o facto de serem os tipos arquitetónicos, e não os regulamentos ou os parâmetros quantitativos, que definem a forma urbana, recuperando-se o que acontecia na cidade tradicional em que a casa, expressão arquitetónica de um modo de vida, gerava por indução a estrutura geral do agregado urbano. Assim, nas propostas urbanas modernas, a eleição do tipo arquitetónico é entendida como um modo de conceber a habitação humana que condiciona a cidade no seu conjunto, contrariamente ao que acontecia na cidade oitocentista em que o traçado viário, o regulamento edificatório ou a composição urbana, prevaleciam enquanto leis de construção da cidade. Do mesmo modo, as propostas residenciais modernas definem-se pela relação que a habitação determina com o espaço livre que

lhe é próprio, não se limitando a uma disposição abstrata e estabelecendo claras relações analógicas com referentes históricos, e são classificadas pelo autor em 3 grandes grupos, atendendo ao critério da sua relação topológica com o espaço livre: formas fechadas, formas semi-abertas e formas lineares ou abertas.

No mesmo sentido, Montaner (2008:18-22) sustenta que a arquitetura moderna projetou de forma sistemática o espaço aberto, já que o seu principal objetivo foi o de criar estruturas urbanas abertas, capazes de crescer e hábeis para integrar a natureza. Segundo ele, o seu contributo consiste mais em pensar os sistemas de relação entre objetos e em modelar o espaço exterior de relação do que em projetar os edifícios e em configurar os espaços interiores. De facto, a forma aberta, frequentemente utilizada de forma demasiado genérica, é a que permite uma mais complexa integração de atividades humanas no tecido urbano desde que os blocos de habitação coletiva substituam as casas unifamiliares da cidade tradicional.

Mas nem mesmo as intervenções modernistas pensadas de forma mais abstrata e genérica ultrapassaram a condição de fragmento ao se implantarem na cidade existente. Como lembra Secchi (2006:35), a cidade europeia, depósito de materiais do passado, é constituída sobretudo por fragmentos. Marti Aris (2000:48) faz notar que, se bem que os grandes modelos residenciais da cultura moderna se apresentavam inicialmente como soluções globalizantes e exclusivas entre si, as suas materializações foram fragmentárias e nenhum se impôs de um modo puro e incontaminado. Para este autor, esse sentido de miscigenação constitui hoje a única perspetiva intelectual em que adquirem sentido e recobram valor operativo.

Assim, um caminho para recuperar humanidade no espaço urbano atual, sem perder as conquistas alcançadas pelo movimento moderno, passaria pela requalificação destes fragmentos e pela sua transformação em lugares significantes. De las Rivas (1992:179) sustenta que uma ordem complexa feita de fragmentos torna possível vincular o fragmento ao lugar a partir de uma abordagem poética onde a autonomia do fragmento, e o seu significado, se incorporam como elemento constitutivo do próprio lugar. O autor propõe a *collage* como método para articular fragmento e lugar, frisando que esta constitui um método compositivo, não uma disposição arbitrária de elementos, distinguindo-se do amorfo pelo reconhecimento dos fragmentos que a compõem. Também Secchi (2006:167) é de opinião que a heterogeneidade dos fragmentos não impede a construção de uma forma unitária e de um hori-

zonte de sentido.

Uma estratégia de requalificação do espaço urbano que passe pela recuperação dos fragmentos da cidade, incluindo os do movimento moderno, requer uma abordagem tutelada pela figura do fragmento, atenta à heterogeneidade e às circunstâncias particulares. Isto não significa que a intervenção se coiba de recuperar estes fragmentos para a vida urbana contemporânea, devolvendo-lhes, por assim dizer, humanidade. Configuraria assim uma reinterpretação da organização paratática da cidade medieval sem renunciar a uma articulação sintática que permita a reinvenção urbana dentro de um horizonte de sentido. De algum modo parece um processo simétrico ao das realizações humanistas na cidade medieval, agora enriquecido pela consciência dialética que herdamos do século XVIII.

Rudofsky organizou para o MoMA mais exposições relacionadas com o tema da apropriação do espaço urbano, como *Roads* (1961), *Stairs* (1963), e *Streets, Arcades and Galleries* (1967), esta última cancelada. O reportório de espaços comunais compilado por ele é ainda útil, como lembra Ugo Rossi (2017:42), para a qualificação do espaço urbano contemporâneo, mas tem de ser equacionado levando em conta a circunstância hodierna. Já o apelo de Rudofsky em prol da humanidade do espaço construído, mantém plena atualidade, e deve ser considerado no ato de projeto.

Bibliografia

- Argan, G. C. (1998), *História da Arte como História da Cidade*. São Paulo: Martins Fontes.
- Bacon, E. (1978), *Design of Cities*. Londres: Thames and Hudson.
- Benevolo, L. (1984), *A Cidade e o Arquitecto*. Lisboa: Edições 70.
- Benevolo, L. (2005), *História Da Cidade*. São Paulo: Editora Perspectiva.
- Choay, F. (2007), *A Regra e o Modelo. Sobre a Teoria da Arquitectura e do Urbanismo*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Colquhoun, A. (2009). *Collected Essays in Architectural Criticism*. Londres: Black Dog Publishing.
- Colquhoun, A. (1991), *Modernity and Classical Tradition: Architectural Essays 1980-1987*. Cambridge, MA: MIT Press.
- De las Rivas, J. L. (1992) *El Espacio Como Lugar*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Gravagnuolo, B. (1998), *Historia del Urbanismo en Europa. 1750-1960*. Madrid: Ediciones Akal.

- Marti Aris, C. (2000), *Las Formas de la Residencia en la Ciudad Moderna*. Barcelona: Ediciones UPC.
- Montaner, J. M. (2008), *Sistemas Arquitectónicos Contemporáneos*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Norberg-Schulz, C. (2005), *Los Principios de la Arquitectura Moderna*. Barcelona: Editorial Reverté.
- Quatremère de Quincy, A-C. (1834), *Dizionario Storico di Architettura*. Volume Secondo. Mantova: [s.e.].
- Rossi, U. (2017), «The Street as a Living Space». *L'architettura delle città*, nº 10, pp. 131-144.
- Rudowsky, B. (1964), *Architecture without architects*. New York: Museum of Modern Art.
- Secchi, B. (2006), *Primeira Lição de Urbanismo*. São Paulo: Editora Perspetiva.
- Tafuri, M. (1979), *Teorias e História da Arquitectura*. Lisboa: Editorial Presença.
- Von Osten, M. (2009), Architecture Without Architects – Another Anarchist Approach. *E-flux journal* # 6. <https://www.e-flux.com/journal/06/>

RMMAS

NORMAS

Normas para apresentação de originais da E-Revista:

ESTUDOS SOBRE A CIDADE

ESPAÇOS

VIVOS • CONSTRUÍDOS

Requisitos para a apresentação de originais:

1. Os artigos propostos deverão ser originais, comprometendo-se os autores a não os candidatarem em simultâneo a outra publicação.

2. Os textos devem ser formatados a espaço e meio (inclusive as notas e bibliografia) e corpo de letra 12. Devem ser enviados por e-mail (cidade.convive@gmail.com), com o ficheiro de texto em Word for Windows.

3. O limite máximo de dimensão dos artigos é de 30.000 caracteres (com espaços), incluindo notas, bibliografia, quadros e figuras. Cada artigo deve ser acompanhado de um resumo com um máximo de 650 caracteres, se possível traduzido em inglês. A seguir ao resumo devem ser acrescentadas três ou quatro palavras-chave. Cada artigo não deve ultrapassar um total de sete quadros ou figuras. Deve apresentar também um reduzido número de notas de rodapé.

4. Nos artigos, sugere-se a utilização de, no máximo, dois níveis de titulação, preferencialmente sem numeração, ou com numeração árabe.

5. As transcrições deverão abrir e encerrar com aspas. Os vocábulos noutras línguas devem ser formatados em itálico.

6. Os elementos não textuais nos artigos devem ser organizados em quadros e figuras, identificados com numeração árabe contínua para cada um destes tipos de elementos.

7. Nas chamadas de nota de rodapé devem utilizar-se apenas números, sem parêntesis. A numeração das notas deve ser contínua do princípio ao fim do artigo.

8. As referências bibliográficas das obras citadas devem obedecer às seguintes orientações:

a) Livro – Apelido, Nome Próprio (ano, ev. ref. da primeira edição),

Título do Livro: subtítulo, Local de edição: Editor.

b) Artigo em publicação periódica – Apelido, Nome Próprio (ano), Título do artigo: subtítulo, Nome da Revista, volume (número), páginas.

c) Textos em coletâneas – Apelido, Nome Próprio (ano, com ou sem ref. à primeira edição), Título do texto: subtítulo, em Nome Próprio e Apelido (org.), Título da Coletânea, Subtítulo, Local de edição: Editor, páginas.

9. Todos os trabalhos enviados devem:

a) conter a versão final do texto, pronta a publicar, devidamente revista de eventuais gralhas;

b) quando incluírem materiais gráficos, fazer-se acompanhar dos respetivos – no programa em que foram construídos – com indicação, no texto, dos locais onde devem ser inseridos. Todos os materiais gráficos devem ser concebidos em preto e branco ou em tons de cinzento. Os elementos extratexto (gráficos, mapas, gravuras ou fotografias) devem ser entregues em ficheiros autónomos devidamente identificados: os gráficos num só ficheiro Excel; outras figuras, em formato ‘.png’, ‘.jpg’ ou ‘.tif’, em ficheiro próprio único.

c) assinalar claramente as expressões a imprimir em itálico, ou a destacar por outra forma gráfica;

d) vir acompanhados de breve currículo do(s) autor(es), com indicação da formação académica e da situação profissional do(s) autor(es), bem como das instituições em que desenvolve(m) atividade e elementos de contacto (endereços(s) de e-mail).

10. Os artigos propostos para publicação serão submetidos a parecer de especialistas das áreas científicas em causa, em regime de anonimato. A decisão final de publicação é da responsabilidade do conselho de redação.

REFEREES QUE PARTICIPARAM

Alexandra Quintas, CIAUD, FAUL

Graça Moreira, FAUL

Jorge Nicolau, CIAUD/FAUL

Jorge Nunes, FAUL

José Luís Crespo, FAUL

Paula André, DINÂMIA'CET-Iscte;

Teresa Sá, FAUL

