

Peng, W. S. (2008). A Critique Of Fred W. Riggs, Ecology Of Public Administration. *International Public Management Review*. v. 9, p.213-223.

Ramos, A. G. (1989). *A Nova Ciência das Organizações: uma (re)conceituação da riqueza das nações*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV.

Riggs, F. W. (1962). Trends in the Comparative Study of Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*. v. 28, pp.9-15.

\_\_\_\_\_. *A Ecologia da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1964.

\_\_\_\_\_. *Administração nos Países em Desenvolvimento: A Teoria da Sociedade Prismática*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1968.

Santos, R. S. (2004). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Hucitec.

Subramaniam, V. (2001). Comparative Public Administration: The Prismatic Approach versus The Political Economy Approach. *International Review of Administrative Sciences*. V. 67, pp. 335-342.

Wanderley, S.; Faria, A. (2012). The Chandler-Furtado case: A de-colonial re-framing of a North/South (dis) encounter. *Management & Organizational History*. V.7, p.219-236.

## [1081] AS CIDADES COMO SISTEMAS (IM)PERFEITOS: MITIGAÇÃO DOS PROBLEMAS SOCIAIS NA CIDADE DE LISBOA

### CITIES AS (IM)PERFECT SYSTEMS: MITIGATION OF SOCIAL ISSUES IN LISBON

**Gonçalo Antunes<sup>1</sup>, Ricardo Simões<sup>2</sup>, José Lúcio<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> [goncalo.antunes@fctsh.unl.pt](mailto:goncalo.antunes@fctsh.unl.pt), e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional (FCTSH-UNL), Portugal

<sup>2</sup> [ricardo.simoese@fctsh.unl.pt](mailto:ricardo.simoese@fctsh.unl.pt), e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional (FCTSH-UNL), Portugal

<sup>3</sup> [jmrl@fctsh.unl.pt](mailto:jmrl@fctsh.unl.pt), e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional (FCTSH-UNL), Portugal

#### RESUMO

As cidades constituem e operam como sistemas, definidas e construídas pelas ligações dos elementos que as compõem. O social, o económico, o político, o cultural e o ambiental, constituem subsistemas que interagem entre si, moldando e construindo a forma e as características da cidade e do seu contexto territorial. Neste sentido, tal como noutros sistemas ou redes de sistemas, subsistem desequilíbrios inerentes à dinâmica destes que podem ser mitigados através da gestão e do planeamento territorial. O presente exercício pretende explorar com maior detalhe tal problemática, centrando-se em exclusivo nas características do subsistema social. Visa mais precisamente, por um lado justificar que a existência de tais desequilíbrios se deve à dinâmica própria do sistema e, por outro evidenciar quais as características específicas dos desequilíbrios, isto é, os problemas sociais das cidades contemporâneas. Para tal este artigo irá socorrer-se da avaliação da Cidade de Lisboa enquanto Caso de Estudo, nomeadamente através da discussão do conjunto de estratégias territoriais que têm almejado a correção dos problemas sociais na Alta de Lisboa.

**Palavras-chave:** *Alta de Lisboa, Cidade, Realojamento, Sistema Urbano*

#### ABSTRACT

Cities constitute and operate as systems, defined and constructed by the connections of the elements that compose them. The social, the economic, the political, the cultural and the environmental constitute subsystems that interact with each other, shaping and building the characteristics of the city and of its territorial framework. In this sense, and as in other systems or networks of systems, there are imbalances inherent to the dynamics of these, which can be mitigated through management and spatial planning. This paper intends to explore this issue in detail, focusing on the unique characteristics of the social subsystem. It aims, more precisely, on one hand to justify that the existence of such imbalances is due to the dynamics of the system and the other hand, to highlight the specific features of these imbalances, ie, the social problems of contemporary cities. To achieve these goals, this paper will resort to the assessment of Lisbon as a case study, namely discussing the set of territorial strategies that have sought to correct the social problems in the Alta de Lisboa territory.

**Keywords:** *Alta de Lisboa, Cities, Rehousing, Urban System*

#### 1. A CIDADE COMO UM SISTEMA INTEGRADO

A premissa que sustenta este ponto da análise e que servirá também de base para os capítulos subsequentes, coloca a cidade como uma construção sistémica, ou seja, definida e desenvolvida através de uma miríade de componentes que funcionam de forma dinâmica e interactiva.

A cidade representa uma convergência de factores históricos, culturais, económicos, geográficos, sociais, psicológicos, etc., ou seja, concentra numa única entidade marcas de diferentes evidências que, por sua vez constituem elementos de diferenciação e de individualidade entre cada cidade. Simões (2010). Por cumprir um espaço de marcada concentração, o sistema local urbano, representado pela cidade<sup>381</sup>, revela condições de estruturação específicas e que por isso merecem uma reflexão mais dedicada.

Nesta perspectiva, é objectivo deste ponto de análise evidenciar, por um lado a existência e por outro lado a relevância, deste sistema integrado de vivência e de actuação sobre o território, a partir de dois grandes momentos: (i) a estrutura da cidade e a sua importância para o contexto territorial envolvente, *i.e.*, para o sistema regional; e (ii) a importância das condições de governança e de coesão para o sistema urbano.

### 1.1 O SISTEMA CIDADE E A SUA RELEVÂNCIA PARA O CONTEXTO TERRITORIAL ENVOLVENTE

A cidade, e a região na qual esta se inscreve, emergem no quadro sub-nacional como meios preferenciais para a acção sobre o território, para o potenciamento das suas capacidades e para a mitigação das suas veleidades.

Na realidade, a literatura comprova que a cidade e a região (as duas componentes do meio sub-nacional) se estabelecem como unidades fundamentais na estruturação contemporânea da economia global, atentando ainda para a importância contemporânea da cidade na construção das políticas de desenvolvimento local. Jessop (1997), Amin (1998) e Brenner (2004).

Em consequência, Brenner (2004) observa que o ajustamento das economias locais e das estruturas públicas de administração a um novo regime tem beneficiado a formatação dos sistemas de política, sustentando-os ora na acção do seu tecido institucional, na relevância dos seus recursos internos e na capacidade de adaptação das suas estruturas públicas locais de decisão. O entendimento contemporâneo do desenvolvimento local de uma cidade e do sistema regional que estrutura é o de um desenvolvimento *bottom up*, ou seja, partindo de impulsos e iniciativas inscritas e definidas a partir do espaço cidade/região. Melo (2005).

A capacitação do supramencionado pressupõe a existência de uma ‘pre-organização’ económica e política suficientemente forte, consolidada e aberta para sustentar e projectar um modelo de acção territorial competitivo e articulado, envolvendo actores institucionais de diferentes naturezas. Tal implica a existência de um sistema local/regional que apresente duas características fundamentais, uma base territorial própria e não replicável e um contexto institucional particular.

Neste sentido e pelo cruzamento empírico destas duas variáveis, podemos distinguir quatro tipos de cidades ou contextos regionais, distribuídos segundo as condições dos recursos locais (*e.g.* tecido empresarial e institucional, empreendedorismo, conectividade, sistema urbano, níveis de criatividade, inovação e conhecimento, recursos humanos, entre outros) e o nível de actuação e concertação da actividade institucional (*e.g.* entre entidades administrativas centrais e/ ou regionais e/ou locais, instituições não-governamentais e sector privado; através da natureza e forma da actuação, estruturação e receptividade das políticas, grau de concertação, entre outros).

<sup>381</sup> Note-se que o urbano pode não ter correspondência directa com a cidade propriamente dita. No entanto é a cidade que melhor espelha o ‘ser’ urbano: “Há muito que o urbano extravasou o domínio das cidades. Nas sociedades ditas urbanas, valores, atitudes e comportamentos durante muito tempo considerados como próprios dos cidadãos generalizaram-se de tal forma que deixou de ter sentido vincular (...) a sua ocorrência aos meios urbanos. (...) É verdade que as cidades se mantêm como os grandes focos de produção dessas referências.” Ferrão (2007: 220).

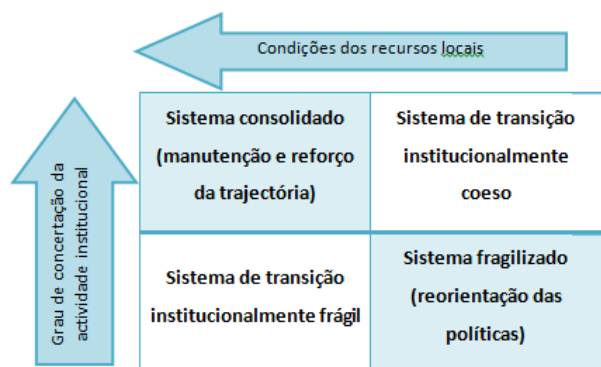


Figura 1: Aproximação a um modelo de classificação dos sistemas locais de acordo com as condições dos seus recursos e a actuação da actividade institucional. Fonte: elaboração própria, com base nos exercícios de Figueiredo (2005: 501) e de Melo (2005: 515-16).

A leitura da Figura 1 identifica uma visão empírica em torno de quatro sistemas locais, em última análise limitados pela sua aptidão competitiva, ou seja, em possuir e em adquirir vantagens, internas e externas, em relação a outros sistemas locais.

- **Sistema consolidado:** Sistema de grande vitalidade, com um base humana e empresarial equilibrada, coesa e capaz de fazer valer (nacional e internacionalmente) os seus factores de atracção. É um sistema funcionalmente especializado, aberto e sustentado em actividades produtivas inovadoras (intensivas em conhecimento e criatividade) e promotor da concertação política entre diferentes actores (ex: cidade/centro urbano de primeira ordem no sistema urbano nacional e/ou internacional);
- **Sistema de transição institucionalmente coeso:** Sistema que dispõe de condições locais pouco atractivas, como tal com uma base humana e empresarial bastante débil, contudo, apresentando um suporte local coeso, através da forte integração entre os diferentes actores locais (ex: periferias de cidades de ordem superior na hierarquia urbana ou áreas rurais e/ou interiores com elevada dinâmica);
- **Sistema de transição institucionalmente frágil:** Sistema com boas condições locais e com um número importante de factores de atracção humana e empresarial. Apresenta contudo uma estrutura de actores muito individualista, portanto sem abertura para estratégias comuns e como tal com probabilidade de perder os seus factores de atracção (ex: cidades em reestruturação económica);
- **Sistema fragilizado:** Tipologia de sistema com recursos e actores locais muito débeis (fraca qualificação humana e estrutura empresarial obsoleta), apresentando bastantes problemas estruturais (pobreza, exclusão social, desemprego, entre outros) – (ex: periferias de áreas urbanas especializadas em indústrias que perderam vitalidade ou áreas rurais e/ou interiores).

Permite-se assumir com naturalidade o sistema local urbano, corporizado na figura da cidade, como o mais capaz de alcançar uma maior aptidão competitiva. Assim sendo, de mobilizar um número superior de recursos próprios e de capacitar maiores incentivos à localização populacional e de investimentos empresariais provenientes de outros sistemas locais, neste caso de áreas, urbanas ou não, que perderam os seus factores de atracção (Figura 1).

Em termos de política local, observa-se que, mediante certas condições, é possível controlar a aptidão competitiva de um território, pela acção política dos agentes institucionais, quer locais, quer centrais (governança) que, em dois sistemas locais com características e recursos semelhantes, um território possa adquirir vantagens em relação a outro (visível nos sistemas de transição).

## 1.2 IMPORTÂNCIA DAS CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA E DE COESÃO PARA O SISTEMA URBANO

O contexto geral de reconfiguração geoeconómica tem determinado alterações no que constitui a administração institucional dos territórios. Interessa portanto observar os meios e as condições de governança<sup>382</sup> nas cidades, assumindo que a reforma das estruturas e práticas da governança urbana é essencial para alcançar os desígnios da competitividade urbana e coesão social. Harding (2005).

<sup>382</sup> A utilização do termo governança reporta-se no quadro pós-fordista à reconfiguração da acção das instituições dos Estado em resposta a uma crescente afirmação geoeconómica das escalas sub-nacionais, ou seja, o ajustamento territorial da acção de governo e a sua

Segundo Amin (1998), tal define para os sistemas locais e regionais um conjunto de premissas estruturantes: (i) a preferência por formas de acção capacitadas para o reforço das redes de cooperação entre actores e não apenas para o benefício de actores individuais; (ii) a necessidade da envolvência, na decisão política, de um número alargado de actores e organizações da sociedade civil; (iii) a renovação do papel dos Estados, passando de estrutura de decisão política central para mediador e animador colectivo; (iv) a orientação da actuação política para uma forma mais racional e estratégica e ajustável a diferentes comportamentos, em detrimento de forma política baseada em regras pouco flexíveis; (v) necessidade de capacitar soluções de política ajustadas e sensíveis às particularidades dos diferentes contextos e; (vi) a importância da governança nos contextos de actuação local como meio para o robustecimento da espessura institucional.

Neste particular, a efectiva 'viragem institucional' ocorrida na abordagem às políticas territoriais colocou um maior peso não apenas nas condições de governança da economia urbana, como também capacitou a introdução mais dedicada da variável coesão. Esta percepção é da forma descrita tributária da necessidade de tomar competitividade, governança e coesão como partes do mesmo sistema.

O triângulo resultante é como observa Gordon uma forma determinante de encarar o debate acerca do futuro das cidades e da sustentabilidade dos sistemas locais, assumindo que as cidades têm um papel determinante e que a efectiva estruturação do sistema requer uma abordagem integrada que reconheça a importância das interacções entre processos económicos, sociais, políticos, culturais e ambientais. Gordon (2005).

Estas ideias transmitem para as políticas de intervenção local uma visão de que o seu sucesso ou insucesso depende da qualidade da sua natureza transversal e da sua forma integrada de aplicação Gordon (2005), impulsionando assim a articulação de estratégias de eficiência em conjugação com políticas de equidade.

Em conclusão, Ferrão advoga que é fundamental olhar a cidade de uma forma alternativa, quer por parte das entidades governativas, quer por parte da sociedade civil: *"Como analisar, então, as cidades com o rigor exigido pelo papel crucial que actualmente detêm? Não é, por certo, simplificando a realidade que captamos melhor a sua complexidade. Muito menos será através da vã tentação de criar modelos que reproduzam fielmente todos os seus aspectos. Apenas uma visão estratégica da cidade permitirá identificar as relações de causalidade mais relevantes e, conseqüentemente, definir as opções prioritárias para a sua gestão."* Ferrão (2007: 219).

## 2. IMPERFEIÇÕES NO SISTEMA CIDADE

Os sistemas locais e regionais estruturados a partir das cidades podem contudo apresentar imperfeições e veleidades inerentes ao dinamismo dos mesmos, isto é, fragilidades nas componentes que compõem e definem o sistema cidade.

O presente ponto da análise centrar-se-á no que constituem a problemática da coesão e da exclusão, ou seja, a coesão enquanto desígnio no processo de consolidação dinâmica de um sistema local (alude-se neste particular à Figura 1) e a exclusão enquanto forma de desequilíbrio do sistema, fruto de fragilidades inerentes ao seu processo evolutivo.

### 2.1 DA COESÃO TERRITORIAL À PROBLEMÁTICA DA EXCLUSÃO

Entendemos a Coesão Territorial como o desígnio da gestão de um território e, neste particular, de uma cidade ou sistema urbano, ou seja, é o propósito das políticas públicas de base territorial. Na perspectiva defendida, um sistema que tende para a coesão é um sistema em que as suas partes estão em equilíbrio e um sistema não coeso define-se através dos desequilíbrios existentes nas suas componentes. Assim, as políticas públicas surgem como o referencial da acção (na escala local, regional e nacional) tendente ao equilíbrio. Howlett & Ramesh (2003), Alves (2007).

Para a análise que neste quadro se define e que será objecto de estudo neste e nos próximos pontos da análise, cabe-se entender a problemática urbana ao nível da coesão do território através do sub-sistema social, mais especificamente evidenciar que as desigualdades no seio de uma sociedade urbana são precisamente o fruto de um sistema em constante evolução/mutação.

---

orientação à organização política dos espaços urbanos, de acordo a perspectiva institucionalista de desenvolvimento regional e local. Amin (1998); Jessop (1999); MacLeod & Goodwin (1999).

Enquanto conceito orientador importa explorar Coesão Territorial como materializado nos documentos produzidos no contexto da União Europeia: adoptamos a Agenda Territorial da União Europeia RIMDUCT (2007) e o Livro Verde para a Coesão Territorial CCE (2008).

Como ponto de partida, o principal foco da Agenda Territorial da União Europeia foi o de fortalecer a Coesão Territorial, a qual na perspectiva da UE deve ser encarada como o terceiro pilar da política de coesão, a par das políticas económicas e sociais. Ramos & Correia (2010).

Esta visão foi sobremaneira reforçada com a publicação, em 2008, do Livro Verde para a Coesão Territorial, onde o conceito se plasma como: *“A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos os territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles.”* CCE (2008: 3).

Analisando o conceito sugerido com maior detalhe e à luz do disposto no restante documento, é possível verificar que o ponto essencial para a UE na promoção da Coesão Territorial é a aproximação e complementaridade entre territórios, em especial regiões, seja de uma forma intra ou extra nacional, para alcançar a unidade (equilíbrio) entre os territórios do espaço comunitário. Assim, augura-se: o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento territorial da UE como um todo, promovendo a dimensão regional como escala preferencial de actuação; a constituição de mecanismos de cooperação/trabalho em rede de forma a converter as diferenças existentes em possíveis vantagens competitivas para o espaço da UE.<sup>383</sup>

Neste quadro, a coesão territorial está portanto intimamente imbricada à noção de agir sobre o espaço procurando o equilíbrio. A perspectiva que defendemos na Figura 1 é a de que tal equilíbrio está dependente de dois factores: das condições dos recursos locais e do nível de concertação da actividade institucional, sendo que as políticas públicas que actuem sobre o sub-sistema social (na procura da coesão social) devem também ser norteadas por esta lógica.

Os entraves à coesão social podem ser assim observados à luz destes factores:

- Condições dos Recursos Locais – Consagra a não existência no território local de meios humanos, técnicos e associativos capazes de desenvolver e assegurar a execução de uma estratégia de acção e combate às questões sociais mais prementes. Para Buck (2005: 48) são três as dimensões do problema: *social inequality, social connectedness* e *social order*;
- Concertação da Actividade Institucional – Configura as limitações institucionais de um sistema local, isto é, um território onde a acção sobre as questões sociais está determinadamente restringida pela incapacidade de trabalho em conjunto (articulação) das entidades com capacidade decisora sobre o mesmo.

## 2.2 COESÃO SOCIAL: EXCLUSÃO ESPACIAL, JUSTIÇA ESPACIAL E DIREITO À CIDADE

À luz do consagrado no ponto antecedente, afigura-se, pois, o momento para direccionar a observação dos fenómenos específicos que se definem como entraves à coesão social, nomeadamente a análise da exclusão espacial, do direito à cidade e da justiça espacial.

É no seio da sociedade urbana (sistema cidade) onde ocorrem com mais visibilidade os flagelos sociais coadunados à exclusão. Clavel (2004). Percebe-se, assim, que é no contexto urbano onde é possível encontrar maior severidade nos fenómenos associados à nova pobreza e exclusão.

Nas grandes cidades, devido à carestia do mercado imobiliário, há um movimento tendencial para a concentração de determinados grupos sociais desfavorecidos (*i.e.* marginalizados, excluídos, pobres, grupos minoritários...) em espaços circunscritos da cidade. A concentração territorial dos mais carenciados não é mais do que a marca da exclusão e injustiça social existente nos meios urbanos, constituindo-se, muitas vezes, em bairros de barracas e guetos, potenciadores de criminalidade e instabilidade para a cidade no seu todo.

Autores como Edward Soja, Henri Lefebvre, David Harvey têm trabalhado sobre o conceito do direito à cidade (de Lefebvre) numa perspectiva à qual Soja deu espacialidade nos seus trabalhos sobre justiça espacial. Soja (2010). Circunscrevendo, estes autores reflectem sobre o acesso, dos mais desprovidos, aos

<sup>383</sup> O conceito sugerido pelo Livro Verde para a Coesão Territorial serve o nosso propósito, contudo existem algumas críticas ao conceito defendido neste documento. Neste particular, considera-se que *“(...) apesar de o Livro Verde tornar o conceito mais operacional (...) mantém o conceito vago, não propondo uma definição concreta nem objectivos específicos.”* Vanolo (2009) apud Ramos & Correia (2010: 314), assim não discutindo em pormenor o problema a jusante, isto é, a forma da sua operacionalização



serviços e oportunidades. Estudam igualmente a distribuição populacional no espaço urbano, que, de forma algo determinista, determina as oportunidades que esses segmentos auferem para ascenderem socialmente.

Neste sentido convém salientar que o mercado imobiliário tem estabelecido o espaço como elemento de exclusão, marginalizando um vasto segmento da população (incluindo os sem abrigo) e demarcando economicamente o território. Lúcio *et al* (2009). Sublinhe-se entretanto que o alojamento nos espaços urbanos sempre foi especialmente complexo para os carenciados, numa questão que não tem nada de novo, sendo tão arcaica como as próprias cidades. Lacaze (1999).

Como é por de mais reconhecido, *“o preço do solo é variável, dependendo de diversas forças, em especial da geográfica, como o afirma a bid rent theory, desenvolvida por William Alonso. De um ponto vista teórico, o preço dos solos (e por consequência das residências), decresce à medida que o espaço se afasta do centro da cidade, mais concretamente, da down town. Não obstante, deve sublinhar-se os limites dos modelos teóricos quando confrontados com a complexidade do mundo real. O valor do solo, influenciado por variáveis infindas, distorce-se, e.g., com a convergência de vias de comunicação, orientação da vertente, entre outras circunstâncias que influenciam diferencialmente o valor do solo.”* Antunes (2012b: 820).

Assim, assume-se que *“o terreno urbano é escasso e, como tal, o seu valor tende a aumentar face ao incremento da procura, determinado pelo crescimento das cidades, quer em residentes, quer em actividades económicas”*. Sagueiro (1992: 241).

Como consequência, para segmentos importantes da população não resta alternativa senão alojar-se nos prolongamentos periféricos das cidades, onde o preço da habitação é mais acessível, sendo que *“a constituição de bairros de lata é outro traço característico e bem-sucedido da morfologia urbana. À medida que a aglomeração se expande através de bairros residenciais, as populações de menores recursos vão sendo relegadas para a sua periferia extrema, onde ocupam barracas improvisadas, com os mais rudimentares materiais de construção e sem um mínimo de condições de higiene”*. Medeiros (2000: 249). Assim, não será exagero referir que todos os espaços da cidade estão hierarquizados, sendo o preço do metro quadrado o indicador mais visível dessa hierarquização.

Poder-se-ia, pois, definir que a carestia habitacional tem como resultado natural a divergência no acesso à habitação, tendo em conta que a localização da residência faz, de facto, a diferença. As camadas sociais carenciadas vêem-se limitadas nas suas escolhas e opções, não só no que respeita à propriedade imobiliária pretendida, mas, particularmente, à sua localização.

Em 1993 deu-se o passo fundamental para a erradicação dos bairros de barracas da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e Área Metropolitana do Porto (AMP), com a criação do Programa Especial de Realojamento (PER) pelo Decreto-Lei n.º 162/93 de 07 de Maio. Poder-se-á, pois, definir o PER como a política de habitação social de maior relevância para o realojamento, alterando a paisagem urbana das cidades incluídas nas grandes áreas metropolitanas. O PER beneficiou dos fundos da Comunidade Europeia, assim como da experiência de realojamento internacional, dinamizando a promoção de habitação pública no nosso país, abrindo a discussão sobre a necessidade de realojar e de como o fazer.

### 3. ALTA DE LISBOA, CASO ESTUDO: CONTRIBUIÇÃO PARA UM CIDADE INCLUSIVA?

O caso de estudo que se irá apresentar nas linhas seguintes pretende de acordo com os pontos de análise antecedentes:

- i. Caracterizar um sistema local – O núcleo urbano da Alta de Lisboa na Cidade de Lisboa;
- ii. Limitado por imperfeições no sistema – pobreza, exclusão e desemprego; e
- iii. Alvo de políticas públicas e estratégias de desenvolvimento – neste particular, focadas na urbanização, no alojamento e na miscigenação (mistura social).

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO OBJECTO

A área de estudo localiza-se no limite Norte do concelho de Lisboa. Limita a Oeste com o eixo rodoviário Norte-Sul e a Alameda das Linhas de Torres, a Sul pela Segunda Circular, a Este com o Aeroporto Internacional de Lisboa e a Norte pelo concelho de Loures.



Figura 2: Enquadramento do objecto de estudo na cidade de Lisboa.

Traçando o retrato retrospectivo deste objecto, durante a última metade do século anterior a área de matriz rural deu lugar a habitações precárias e informais, aglomerando-se em pequenos núcleos<sup>384</sup>, comumente denominados: Bairro das Calvanas, Bairro da Musgueira Sul, Bairro da Musgueira Norte, Bairro da Quinta Grande, Bairro da Cruz Vermelha e Bairro da Charneca/Quinta do Louro.

### 3.2 POBREZA, EXCLUSÃO, SEGREGAÇÃO E ESTIGMATIZAÇÃO APLICADA AO OBJECTO

As famílias residentes nos antigos bairros ilegais tratavam-se, fundamentalmente, de desalojados coercivos, desalojados por pequenas catástrofes naturais e recém-chegados à capital por via do êxodo rural e êxodo dos PALOP. Apesar das origens geográficas, culturais, étnicas, e sociais díspares, todos convergiam num ponto fulcral: ausência de rendimentos suficientes para residir numa habitação que não fosse abarracada às portas da cidade de Lisboa<sup>385</sup>.

Perante os factos descritos, reconhece-se que as famílias residentes nestes lugares eram-no, essencialmente, por impossibilidade de escolher um local para residir com maior centralidade e dignidade. Verificava-se, assim, uma situação cumulativa, onde estavam incontestavelmente presentes fenómenos de pobreza, exclusão, segregação, e estigmatização.

No que se refere, em concreto, à pobreza, a vivência nestes bairros abarracados e periféricos demonstrava-se, desde logo, pela falta de recursos, ou seja, pela exclusão em relação aos sistemas geradores de rendimentos, impossibilitando a participação no mercado de consumo e limitando as escolhas e oportunidades.

Em suma, apresentavam-se nestes bairros precários diversas questões subjacentes à pobreza urbana, como, por exemplo, *“acesso limitado ao mercado de trabalho, condições de vida inadequadas, habitações insalubres, carência de equipamentos colectivos, vulnerabilidade a desastres naturais, risco perante as condições higiénico-sanitárias; questões ligadas ao sistema de transportes; entre diversos domínios que, entretanto, nos transportam para a temática da exclusão”*. Antunes (2012a: 85).

A exclusão demonstrava-se nos bairros precários com um leque variado de manifestações, ultrapassando a problemática do rendimento. Desde logo, e de forma clara, a exclusão revelava-se pela dificuldade de alojamento na cidade de Lisboa, levando à manutenção da situação residencial indigente.

Estes bairros de barracas caracterizavam-se por ser, claramente, espaços segregados, estando *“as comunidades relativamente isoladas e marginalizadas em relação à cidade de Lisboa. Construídos numa perspectiva provisória, clandestina, e instalados na terra de ninguém, os bairros apresentavam baixos níveis de bem-estar, estabelecendo interações com vários domínios de exclusão. Poderá considerar-se*

<sup>384</sup> Foi nas décadas de 40-50 do século XX que principiaram e se *“sedimentaram os bairros clandestinos, sendo a década de sessenta dramática quanto ao incremento de populações alocadas nos chamados bairros de lata, entre os quais os mais conhecidos são as Musgueiras Sul e Norte”*. SGAL (2005: 28).

<sup>385</sup> No ano de 1974, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa realizou uma caracterização sociológica da área, declarando que *“a partir do final da II Guerra Mundial conhece-se uma inflexão dramática do modo de vida rural para uma estrutura populacional de operários não qualificados, vendedores ambulantes, prestando as mulheres serviços de limpeza na zona de Alvalade. Esta alteração é acompanhada por um aumento extraordinário do número de habitantes, que passa de 3.302 no Censo de 1960 para 7.538 no Censo de 1970, agrupando, já nessa década, migrantes vindos de outras zonas de Lisboa (em virtude da Ponte 25 de Abril), das Beiras, das ex-colónias africanas”* (SGAL, 2005:28).

que os bairros precários funcionavam como buracos de pobreza, locais ideais para a assimilação da cultura de pobreza, pequena criminalidade e marginalidade”. Antunes (2012a: 85).

### 3.3 O PLANO DE URBANIZAÇÃO DO ALTO DO LUMIAR (PUAL)

Inicia-se a descrição do Plano de Urbanização (PU) que contribuiu para a recomposição e transformação do espaço conhecido, actualmente, por Alta de Lisboa.

Para a concretização do projecto de reconversão da actual Alta de Lisboa, lançou-se, em 1982, um Concurso Público Internacional com vista a celebração de uma parceria. Ao supracitado Concurso estava subjacente a elaboração e execução de um Plano de Urbanização (PU). CML (2009). No seguimento, a CML concebeu com a entidade vencedora do concurso – a Sociedade Gestora da Alta de Lisboa (SGAL) – uma Parceria Público Privada (PPP)<sup>386</sup>.

O PUAL definiu igualmente os limites temporais do projecto. No que respeita às contrapartidas em espécie, deveriam estar concluídas pela SGAL até ao final do ano de 2010. Quanto ao edificado de habitação para venda ao público a data-limite apontava para 2015<sup>387</sup>.

Estima-se que na área correspondente ao PUAL (3.829.883 m<sup>2</sup>) venham a habitar aproximadamente 59.000 habitantes<sup>388</sup>. Prevê-se que no final do projecto os residentes no edificado social irão representar cerca de 23% da população total, respeitando os restantes 77% aos habitantes na tipologia de venda-livre.

### 3.4 REALOJAMENTO DA ALTA DE LISBOA

Centrando a análise no realojamento, este envolveu milhares de indivíduos e diversas entidades, actualmente impossível encontrar os traços dos antigos bairros precários. O processo de realojamento começou a ser delineado na década de 80 e terminou em 2007.

O processo de realojamento da Alta de Lisboa foi realizado apostando na integração interclassista em proximidade geográfica. Dito de outro modo, verifica-se em polarização espacial a existência de habitação de cariz social e, paralelamente, habitações para venda dirigidas a classes com maior poder económico.

No que respeita ao processo de realojamento da Alta de Lisboa, Beja Horta refere que o modelo de mix social *“pode ser identificado na Área Metropolitana de Lisboa, sendo exemplos, a pequena escala, o bloco de habitação social inserido no meio do espaço residencial das classes médias e médias-altas no bairro de Telheiras, em Lisboa, e, a grande escala, a operação da Alta de Lisboa (no Lumiar) que mistura promoção privada (edifícios e condomínios) com edifícios de realojamento PER”*. Horta (2007: 212).

A natureza do projecto da Alta de Lisboa assenta na integração dos realojados e, por efeito, dos bairros sociais, incluindo-os no perímetro de um vasto e ambicioso empreendimento. Neste espaço coexistirão - finalizada a intervenção -, usos urbanísticos variados, tipologias de habitação diferenciadas, áreas de equipamentos, transportes públicos, terciário e áreas verdes de recreio. Em suma, poder-se-á considerar que, do ponto de vista retórico e do desenho urbano, a Alta de Lisboa potencia a mistura social induzida, promovendo o fortalecimento do tecido social através do convívio quotidiano num bairro que é comum a todos.

### 3.5 EMPREENDIMENTO – ANÁLISE E DIAGNÓSTICO

Segundo a SGAL (a entidade promotora), a Alta de Lisboa consubstancia-se num *“investimento total de cerca de 1.100.000.000 de Euros, 300 hectares de terreno, 2.500.000m<sup>2</sup> de construção, 20.750 fracções, 60.000 residentes, 500.00m<sup>2</sup> de terciário composto por centros comerciais, escritórios, hotéis, e centros de mercadoria, 4 estações de Metro, 3 grandes parques, 70 hectares de zonas verdes, 20 recintos desportivos, 21 escolas, creches, centros de ocupação de tempos livres, centros de dia, lares de 3ª idade, centros culturais, centros de juventude, esquadras de polícia, quartéis de bombeiros, 25 km de rede viária, criação de cerca de 7.000 postos de trabalho, cerca de 11.000 famílias realojadas e demolição ou*

<sup>386</sup> Apesar do Concurso Público Internacional datar de meados dos anos 80, o Plano de Urbanização do Alto do Lumiar (PUAL) apenas foi publicado no Diário da República a 27 de Outubro do mesmo ano.

<sup>387</sup> Contudo, e perante os atrasos do projecto, em 2011 o PUAL foi monitorizado, reavaliado e revisto pela CML. No que se refere à alteração dos marcos temporais balizados no PUAL original, a data para a entrega de contrapartidas em espécie passou, após a revisão realizada em 2011, para o ano de 2020. Quanto à data limite para a construção do edificado de venda-livre, a SGAL tem, agora, até 2030. No que respeita à comercialização, deve estar concluída até 2035.

<sup>388</sup> Este valor perfaz 12,56% da população residente na cidade de Lisboa segundo os dados do Censos de 2011.



*requalificação de todas as zonas degradadas” SGAL (2005: 10). Acrescentando, ainda, “mais que um empreendimento imobiliário motivado exclusivamente por uma mera lógica de investimento, o projecto da Alta de Lisboa pode e deve ser definido como uma cidade dentro da cidade pensada e desenhada do zero com a dimensão humana como regra fundamental e inalienável. Um desafio com responsabilidades sociais, urbanas e financeiras (...)” SGAL (2005: 10).*



Figura 3: PU em projecto (esquerda), e o actualmente concretizado (direita).

Resta, então, perceber em que medida o PUAL tem sido realmente implementado pela entidade privada, contribuindo para a definitiva recomposição do território compreendido na Alta de Lisboa.

- Em 2008, dos 18.700 novos fogos previstos estavam concretizados 7.751, correspondendo esse valor a 41% do total firmado no PUAL.
- Em 2008, a Alta de Lisboa era habitada por 23.701 habitantes, correspondendo a 41% da evolução demográfica do PUAL. Dos 23.701 habitantes, 10.098 respeitavam ao PER (45%) e 13.603 à venda-livre (55%).
- Relativamente à comercialização dos condomínios concretizados até à data, foi possível apurar junto da SGAL que dos 10 condomínios no mercado 6 estão comercializados na totalidade.
- O realojamento está totalmente concluído.
- Dada a expectativa de 59.000 novos habitantes, fica implícita a necessidade de abarcar neste território um conjunto de equipamentos variado, proporcionando qualidade de vida à população. Sublinha-se que até 2008 a taxa de execução da rede de equipamentos era apenas de 22%.
- No que respeita à rede de transportes, as ligações fundamentais aos eixos da cidade de Lisboa ainda se encontram por concretizar, assim como grande parte dos eixos endógenos transversais.
- Por fim, até 2009 a estrutura verde estava executada em 60%.

#### 4. RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo pretendeu explorar por meio de um caso de estudo prático as características dos desequilíbrios sociais num sistema territorial, evidenciando particularmente como as políticas e estratégias públicas têm trabalhado para levar a cabo a mitigação de tais desequilíbrios e assim contribuir para a coesão dos territórios.

O mesmo iniciou-se com uma caracterização e explicitação da cidade enquanto sistema territorial integrado, demonstrando a importância das condições de governança (acção política) para a coesão dos sistemas urbanos.

Seguidamente introduziram-se as dimensões de coesão e exclusão territorial, sobretudo para mostrar como um sistema territorial dinâmico tende para o desequilíbrio e neste particular provando como são necessárias políticas para mitigar tal fenómeno. Por sua vez, o último capítulo apresentou de forma concreta uma realidade territorial, caracterizada pela pobreza e exclusão, alvo de uma actuação articulada para a inclusão e coesão social.

Para validar o exercício efectuamos a resposta a duas questões:

- de que forma as condições dos recursos locais e a articulação do sistema institucional contribui para a intervenção na Alta de Lisboa?*

Efectivamente as condições de partida ao nível dos recursos locais e da articulação institucional eram muito diminutas, sendo que estávamos perante um sistema altamente fragilizado (reportamo-nos à Figura 1). A intervenção efectivada permitiu transitar para um sistema institucionalmente coeso que por sua vez tem promovido condições para o estabelecimento e o desenvolvimento dos recursos locais (ao nível humano e associativo).

A acção sobre o território da Alta de Lisboa partiu assim de uma iniciativa concertada de entidades institucionais públicas (CML) e privadas (SGAL) sobre um território fragilizado. Assim foi esta articulação institucional que tem permitido promover a mitigação dos problemas sociais. Actualmente, a intervenção é sobretudo no desenvolvimento dos recursos locais e criação de um sistema territorial, social e institucionalmente coeso.

*ii. será que a recomposição socio-urbanística dos bairros degradados concorre para a inclusão dos seus habitantes, para a coesão do território?*

É possível afirmar que ocorreram alterações de grande importância, ligadas, sobretudo, às condições higiénico-sanitárias das habitações. As populações realojadas alteraram a condição de habitação humilde para uma nova residência mais decente. A clara melhoria das condições das habitações tornou a vida dos realojados menos penosa, estando actualmente determinadas dimensões de exclusão minoradas e estabilizadas.

Contudo, na Alta de Lisboa a comunicação entre os dois grupos (habitantes do PER e do edificado de venda-livre) tem permanecido bastante incipiente, em particular a mais profícua, o contacto directo. Não se pode considerar que exista um ambiente de inclusividade, podendo considerar-se que as relações oscilam entre um clima de receio mútuo e de alguma hostilidade.

Poder-se-ia definir que na ausência de inclusão social, apenas existe um espaço (parcialmente) requalificado urbanisticamente, não tendo actualmente a proximidade geográfica correspondência com proximidade social.

Afigura-se como um enorme desafio operacionalizar a retórica integracionista da Alta de Lisboa no terreno. A integração social apenas é possível na existência de interações pessoais que têm permanecido bloqueadas. Significa isto que a concentração de populações heterogéneas não resultou (ainda) num quadro global de harmonia e convivência pacífica.

A médio/longo prazo auguram-se diversas implicações. Desde logo, implicações internas (dentro do sistema): *i.e.* sistema não tende para a coesão, portanto tal pode dificultar o processo de transição, mantendo o afastamento físico e de vivência entre os grupos, etc.; e igualmente implicações externas (para o sistema cidade na sua globalidade): *i.e.*, por a intervenção urbanística não ter contribuído até à data para a coesão do sistema urbano de Lisboa, podendo potencializar tensões, criar novos guetos, caindo na clássica “*monohabitacionalidade suburbana*”.

Não obstante, independentemente dos inconvenientes que daí possam advir é hoje essencial valorizar e fomentar interações, misturas e encontros culturais, criando uma sociedade tolerante, evitando o choque de culturas, a alimentação do medo, rejeição e segregação. A relação entre realidades contrastadas é o grande desafio para a Alta de Lisboa, estando a inclusão entre habitantes dependente deste equilíbrio.

No futuro será necessário assegurar que a estratégia inicial de inclusão induzida (por via do planeamento urbano) ganha novas dimensões, designadamente na articulação com os habitantes, grupos comunitários, desportivos, melhorando as oportunidades de inclusão da população carenciada.

O projecto da Alta de Lisboa, apostado na mistura social em concentração espacial é um exemplo que merece réplica. O caminho para uma sociedade mais fraterna e menos desigual faz-se apostando na inclusão social induzida e integração urbanística de diferentes grupos sociais e étnicos, nunca sendo de mais salientar que a integração é um processo contínuo, onde a variável temporal surge como um elemento nevrálgico na coesão social e territorial, num processo de aculturação prolongado e indeterminado.

## BIBLIOGRAFIA

- Amin, Ash (1998), “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar Institutions and Governance, Department of Geography UCL
- Antunes, Gonçalo (2012a), Da Integração Urbanística à Inclusão Social – Recomposição do espaço na Alta de Lisboa. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Nova de Lisboa, Dissertação de Mestrado em Gestão do Território

- Antunes, Gonçalo (2012b), "Da integração urbanística à integração social: mito ou realidade?" Respostas de la Geografía Ibérica a la crisis actual, XIII Colóquio Ibérico de Geografía, Santiago de Compostela, Meubook, pp. 817-827
- Brenner, Neil (2004), *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press
- Buck, Nick (2005), *Social Cohesion in Cities*. in Buck, Nick & Gordon, Ian & Harding, Alan & Turok, Ivan (ed.) *Changing Cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Basingstoke, Pallgrave Macmillan
- CCE (2008), *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia: Tirar Partido da Diversidade Territorial*. Bruxelas, Comissão das Comunidades Europeias
- Clavel, Gilbert (2004), *A sociedade da exclusão – compreendê-la para dela sair*, Porto, Porto Editora
- CML (1967), *Habitação social na cidade de Lisboa – 1959-1996*, Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa;
- Cooke, Philip & Simmie, James (2005), *Knowledge, Innovation and Competitiveness of Cities*. in Buck, Nick & Gordon, Ian & Harding, Alan & Turok, Ivan (ed.) *Changing Cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Basingstoke, Pallgrave Macmillan;
- Ferrão, João (2007), *Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo*. in Portas, Nuno & Domingues, Álvaro & Cabral, João (2007), *Políticas Urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Figueiredo, António (2005), *As Políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional*. in Costa, José Silva (coo.) *Compêndio de Economia Regional*, Coimbra, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional
- Gordon, Ian (2005), *Integrating Cities*. in Buck, Nick & Gordon, Ian & Harding, Alan & Turok, Ivan (ed.), *Changing Cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Basingstoke, Pallgrave Macmillan
- Harding, Alan (2005), *Governance and Socio-Economic Change in Cities*. in Buck, Nick & Gordon, Ian & Harding, Alan & Turok, Ivan (ed.), *Changing Cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Basingstoke, Pallgrave Macmillan
- Horta, Ana Paula Beja (coord.) (2007), *Sociologia urbana*, Lisboa, Universidade Aberta;
- Jessop, Bob (1997), "Capitalism and its future: remarks on regulation, government and governance". *Review of International Political Economy*, Vol. 4, nº 3, 561-581
- Lacaze, Jean-Paul (1999), *A cidade e o urbanismo*, Lisboa, Instituto PIAGET
- Lúcio, José, et al. (2009), *Strategies to help homeless people in Lisbon city area*, Nova York, Columbia University in the City of New York
- Macleod, Gordon & Goodwin, Mark (1999), "Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale and explanation", *Political Geography*, Vol.18, pp.697-730
- Medeiros, Carlos Alberto (2000), *Geografia de Portugal – Ambiente Natural e ocupação Humana*, Lisboa, Editorial Estampa
- Melo, João (2005), *A Problemática e as Políticas de Desenvolvimento Local*. in Costa, José Silva (coord.), *Compêndio de Economia Regional*, Coimbra, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional
- Ramos, Isabel & Correia, Teresa (2010), *Coesão Territorial e Diversidade: Mudanças Emergentes*. In Viegas, José & Dentinho, Tomás (coord.), *Desafios Emergentes para o Desenvolvimento Regional*, Cascais, Príncipia Editora
- RIMDUCT (2007), *Agenda Territorial da União Europeia: para uma Europa competitiva baseada na diversidade das suas regiões*, Lisboa, DGOTDU
- Salgueiro, Teresa Barata (1992), *A cidade em Portugal: uma Geografia urbana*, Lisboa, Edições Afrontamento
- SGAL (2005), *Alta de Lisboa: o presente e o futuro*, Lisboa, Sociedade Gestora da Alta de Lisboa
- Simões, Ricardo (2010), *As Redes Urbanas como Determinante da Política Territorial do Estado Pós-Fordista: O Caso de Estudo das Redes Urbanas para a Competitividade e Inovação da Política de Cidades POLIS XXI*, Dissertação de Mestrado em Gestão do Território, Departamento de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
- Soja, Edward (2010), *Seeking spatial justice*, Minnesota, University of Minnesota Press
- Touraine, Alain (1997), *Iguais e diferentes – poderemos viver juntos?*, Lisboa, Instituto PIAGET
- Turok, Ivan (2005), *Cities, Competition and Competitiveness: Identifying New Connections*. in Buck, Nick & Gordon, Ian & Harding, Alan & Turok, Ivan (ed.), *Changing Cities: rethinking urban competitiveness, cohesion and governance*, Basingstoke, Pallgrave Macmillan
- Wilson, William Julius (1990), *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*, Chicago, University Of Chicago Press

## **[1012] A CRIAÇÃO DE UMA MARCA TERRITORIAL COMO PARTE INTEGRANTE DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DE UM TERRITÓRIO: O CASO DA CORUNHA**

**CREATING A TERRITORIAL BRAND AS AN INTEGRAL PART OF THE PROCESS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT AND PROMOTION: THE EXAMPLE OF CORUÑA**

**LA CREACIÓN DE UNA MARCA TERRITORIAL COMO UNA PARTE DEL PROCESO DE DESARROLLO Y PROMOCIÓN DE UN TERRITORIO: EL CASO DE A CORUÑA**