



FACULDADE DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

**DO PLANO A AÇÃO: O ENVOLVIMENTO DOS ATORES NO PLANEAMENTO DO
ESPAÇO URBANO - VALE DA AMOREIRA NA MOITA**



Amanda Murino Rafacho

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Estudos Urbanos em Regiões Mediterrânicas

Orientador Científico: Professor Doutor João Cabral

Documento Definitivo

Lisboa, Julho, 2011

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. Aproveito este espaço para expressar minha enorme gratidão e carinho.

Primeiramente, agradeço à minha família, que vencendo as barreiras físicas da distância estiveram sempre comigo ao longo desta caminhada. Especialmente aos meus pais, Paulo e Marilene, pelo amor, carinho, apoio e confiança; à minha irmã, Bruna, pelo companheirismo e indispensáveis conselhos acadêmicos; à minha querida vó Irma, pelo estímulo em ser sempre melhor e grande exemplo de dedicação e força; ao amigo e cunhado Danillo pelos conselhos e apoio.

Ao tio Hélio, tia Olga, Julia e Fred pela atenção e acompanhamento, principalmente neste ano em Portugal. Ao tio Agostinho, tia Sônia, Marina, César e Natalie pelo acompanhamento à distância e constante estímulo.

Gostaria de agradecer ao Pedro, pela enorme paciência em me ouvir falar horas e horas sobre o trabalho e pelo auxílio nos momentos de conflito e insegurança. Agradeço a Custódia, Manuel e Tiago pelo carinho constante e apoio ao longo de todo trabalho.

Agradeço aos amigos da 3ª promoção do mestrado Erasmus Mundus, Alex, Amélie, Amna, Ana, Consuelo, Leila, Khadija, Mariana, Nadjat, Penélope, Rebecca, pelo contributo pessoal de cada um, pela amizade e irmandade construída que levaremos para o resto de nossas vidas. Durante o desenvolvimento deste trabalho agradeço especialmente à Khadija, Leila, Alex, Mariana e Ana que contribuíram não só para as reflexões intelectuais, mas também para tornar os momentos mais difíceis em momentos de alegria e descontração. Direciono um agradecimento especial a amiga Maísa Almeida pela ajuda constante, companheirismo e exemplo de grande investigadora dedicada e comprometida.

Agradeço aos professores da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, especialmente a professora dr^a Isabel Raposo, coordenadora do mestrado, pelo constante estímulo à reflexão e acompanhamento desde os nossos primeiros passos até o fim do desenvolvimento deste trabalho, e à professora dr^a Margarida Moreira pelo carinho, atenção e disposição em sempre ajudar. Ao investigador e professor Elias Herrera, pelo auxílio no início do presente trabalho.

Ao professor dr. João Cabral que se disponibilizou a orientar-me neste trabalho oferecendo-me recursos para o seu desenvolvimento, e esclarecimentos constantes no desvendar do percurso investigativo.

A todos os profissionais que me auxiliaram na compreensão do caso de estudo, nomeadamente, à dr^a Maria João Freitas, que teve papel fundamental no início desta pesquisa e pelo exemplo de envolvimento e dedicação à esta temática. Aos entrevistados Augusto Sousa (da cooperativa RUMO) que me recebeu muito abertamente auxiliando mais de uma vez ao longo do trabalho; ao Cayano (presidente da associação angolana do Vale da Amoreira), Márcia Santos e Eduardo Monteiro (da Associação Guineense do Vale da Amoreira) que me fizeram sentir-me em casa durante as visitas a freguesia. A Susana Sousa do IHRU e o chefe de projeto, António Guterres, pela paciência em esclarecer minhas dúvidas e por conceder-me todas as informações disponíveis.

RESUMO

O espaço urbano ao longo de sua história tornou-se cada vez mais complexo. As transformações económicas, políticas e sociais foram os principais contributos para diversificação social, dos mercados e produtos. Nos anos 70/80 o urbanismo entra em crise. As cidades demonstram sua fragilidade através das áreas degradadas e abandonadas, evidenciando as falhas do planeamento urbano. O desenvolvimento de visões transdisciplinares permitiu avanços nas reflexões acerca dos porquês e, principalmente, sobre quem faz a cidade, reconhecendo os diferentes atores que nela atuam.

Tendo em conta a multiplicidade de atores e interesses presentes no espaço urbano, torna-se necessário identificá-los e integrá-los nas decisões sobre o mesmo, de modo a evitar que o espaço se torne reflexo de um jogo de interesses e poderes, no qual o mercado é o principal regulador. Baseado na ação comunicativa, o planeamento colaborativo é a teoria que busca desenvolver métodos para ação participativa em diferentes níveis. Busca redistribuir o papel do Estado entre as diversas agências formalmente organizadas construindo as bases de uma governança urbana partilhada.

O presente trabalho tem como objetivo verificar se o envolvimento dos atores agiliza a implementação de planos, contribuindo para a construção justa de cidades. Pretende-se através do estudo da intervenção sócio territorial integrada no Vale da Amoreira (Moita, AML), inserida no âmbito do programa experimental Iniciativa Bairros Críticos, compreender as principais dificuldades da ação colaborativa e se ela pode facilitar a passagem coerente do plano a ação.

Palavras-chave: *Planeamento colaborativo, Bairros Críticos, Programa Iniciativa Bairros Críticos, atores urbanos, Vale da Amoreira.*

ABSTRACT

Throughout history, the urban space has become increasingly complex. The economic, political and social transformations have contributed largely to the diversification of contemporary society, market and products. In the 70/80s the cities had plunged into an urban crisis. Their weaknesses were exposed by degraded and abandoned areas, an evident result from the failures of urban planning. The development of transdisciplinary perspectives allowed for an improvement in the reflections about the reasons why it failed and, especially, about who builds the city, recognizing the different partaking actors.

Taking into consideration the multiplicity of actors and interests involved in the urban space, it is necessary to identify and integrate them in decisions, in order to prevent the urban space to become a stage for games of interests and power relations in which the market is the main regulator. Based on communicative action, collaborative planning is the theory that seeks to develop methods for participatory action at different levels. This theory implies the redistribution of the State's role amongst the various formally organized agencies, laying the foundations for a joint urban governance.

The aim of this study is to evaluate if the involvement of actors facilitates the implementation of plans in the construction of more equitable cities. Another purpose is, considering the case study of an integrated social and territorial intervention in Vale da Amoreira (Moita, AML), part of the governmental experimental program "Critical Urban Areas", to understand the major difficulties involved in collaborative action and whether it might be a factor that facilitates the transition from planning to action.

Keywords: *Colaborative planning, critical areas, the "Critical Urban Areas" Programme, urban actors, Vale da Amoreira*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
Delimitação do caso de estudo.....	10
Objetivos.....	10
Metodologia.....	11
CAPÍTULO 1 - OS ATORES NO PLANEAMENTO URBANO - QUADRO TEÓRICO	13
1.1. Transformações na sociedade contemporânea e os reflexos no planeamento urbano	14
1.1.1. Sobrevoos histórico: relações entre a sociedade, a economia, o Estado e o território.....	14
1.1.2. A terceira revolução urbana e seu desenrolar na atualidade.....	16
1.2. Um olhar sobre os atores do território e novas abordagens do planeamento urbano.....	18
1.2.1. O sistema urbano, um organismo complexo.....	18
1.2.2. Planeamento estratégico colaborativo, definição.....	21
1.2.3. As fragilidades do planeamento colaborativo.....	24
1.2.4. Considerações sobre o planeamento colaborativo.....	25
CAPÍTULO 2 - INTERVIR NA CIDADE CONSOLIDADA: PROGRAMA INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS, OPERAÇÃO VALE DA AMOREIRA.....	27
2.1. Política de Cidades Pólis XXI e o Programa Iniciativa Bairros Críticos.....	28
2.1.1. O envolvimento de atores no planeamento urbano português e o programa Polis XXI.....	28
2.1.2. O programa Iniciativa Bairros Críticos.....	31
2.2. Operação Vale da Amoreira	37
2.2.1. Breve histórico e caracterização.....	37
2.2.2. IBC no Vale da Amoreira.....	44
CAPÍTULO 3 – O PAPEL DOS ATORES, SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
3.1. O planeamento colaborativo no Vale da Amoreira.....	57
3.2. Considerações finais.....	61
3.3. Reflexões para futuras investigações	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64
ANEXO I – Elementos de Caracterização Adicional do Vale da Amoreira	
ANEXO II – Guião das entrevistas e lista de entrevistados	
ANEXO III – Análise dos atores envolvidos no Plano de Ação	
ANEXO IV – Tabelas comparativas plano/ação	

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema dos atores relacionados ao comércio de Tétouan, Marrocos..	8
Figura 2 - Localização do Concelho da Moita na AML.....	37
Figura 3 – Localização do Vale da Amoreira.....	37
Figura 4 - Envolvente da freguesia do Vale da Amoreira.....	37
Figura 5 – Envolvente da freguesia do Vale da Amoreira.....	34
Figura 6 – Freguesia do Vale da Amoreira.....	39
Figura 7 - Caracterização do edificado no Vale da Amoreira.....	40
Figura 8 – Espaços públicos e livres no Vale da Amoreira.....	41
Figura 9 – Mercado Municipal do Vale da Amoreira.....	42
Figura 10 – Mercado Municipal do Vale da Amoreira.....	42
Figura 11 – Largo dos Cravos.....	42
Figura 12 – Largo dos Cravos.....	42
Figura 13 - Delimitações territoriais das intervenções no Vale da Amoreira.....	43
Figura 14 – Maqueta eletrónica do projeto do Centro de Experimentação Artística	54
Figura 15 – Estado de avanço da obra.....	54

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1: Desenho metodológico da pesquisa.....	12
Esquema 2 – Síntese do contexto de inserção do planeamento urbano.....	15
Esquema 3 – Instrumentos Política de Cidades Pólis XXI.....	30
Esquema 4 – Estrutura organizativa do IBC.....	33
Esquema 5: Cronologia desenvolvimento IBC no Vale da Amoreira.....	44
Esquema 6 - Relações entre os eixos de intervenção e os projetos estruturantes..	49
Esquema 7 – Desenho do modelo de gestão da IBC no Vale da Amoreira.....	50
Esquema 8 - Esboço do modelo de gestão da Comissão Local de Freguesia.....	53

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Ficha de caracterização dos territórios objeto da IBC.....	36
Tabela 2 – Relatórios de avaliação da IBC existentes.....	36
Tabela 3 – Atores que compõem o GPL.....	45
Tabela 4 – Associações locais do Vale da Amoreira e público-alvo.....	45
Tabela 5 – Etapas do desenvolvimento da IBC no VA.....	46

SIGLAS

ACIME - Alto Comissariado para Imigração e Minoria Étnicas
AIGAST – Associação de Imigrantes Guineenses Amigos do Sul do Tejo
AMAANGOLA – Associação Moitense dos Amigos de Angola
AML – Área Metropolitana de Lisboa
ARSLVT - Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
CE – Comissão Executiva
CEE –Comunidade Económica Européia
CRIVA - Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira
DGOTDU – Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DREL - Direção Regional de Educação de Lisboa Centro Social e Paroquial da Baixa da Banheira
GAT – Grupo de Apoio Técnico
GC – Grupo de Consultores
GF – Grupo de Financiamento
GPL – Grupo de Parceiros Locais
GTIM – Grupo de Trabalho Interministerial
IBC – Programa Iniciativa Bairros Críticos
IDT - Instituto da Droga e Toxicoddependência ()
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
ISS - Instituto de Segurança Social
MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
SEOTC - Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
UAEL – Unidade de Ação Estratégica Local
UE – União Européia
VA – Vale da Amoreira

INTRODUÇÃO

A presente investigação surgiu numa busca por respostas as reflexões e inquietações acerca da construção equitativa do espaço urbano. Anteriores experiências no planeamento e projeto participativo e o trabalho desenvolvido durante o Atelier Internacional de Desenho Urbano, realizado na cidade de Tétouan (Marrocos) no quadro do mestrado Erasmus Mundus EURMed, foram as principais forças de direcionamento da pesquisa. A primeira indicou que a participação popular na decisão sobre o espaço urbano é muito importante para construção da identidade do lugar e de projetos que reflitam as necessidades e realidade local. Entretanto não é suficiente para garantir a sua efetiva transformação, visto que a concretização de um plano ou projeto depende do um sistema técnico e político vigente.

A segunda força mencionada representou um exercício à identificação dos diferentes atores que atuam no espaço e os diversos interesses a eles associados. O trabalho desenvolvido tratava-se uma intervenção urbanística em três espaços públicos dominados pelo comércio informal legitimado por um sistema de organização paralelo regido pelo interesse de diversos atores. A leitura de tais relações deu origem ao seguinte esquema.

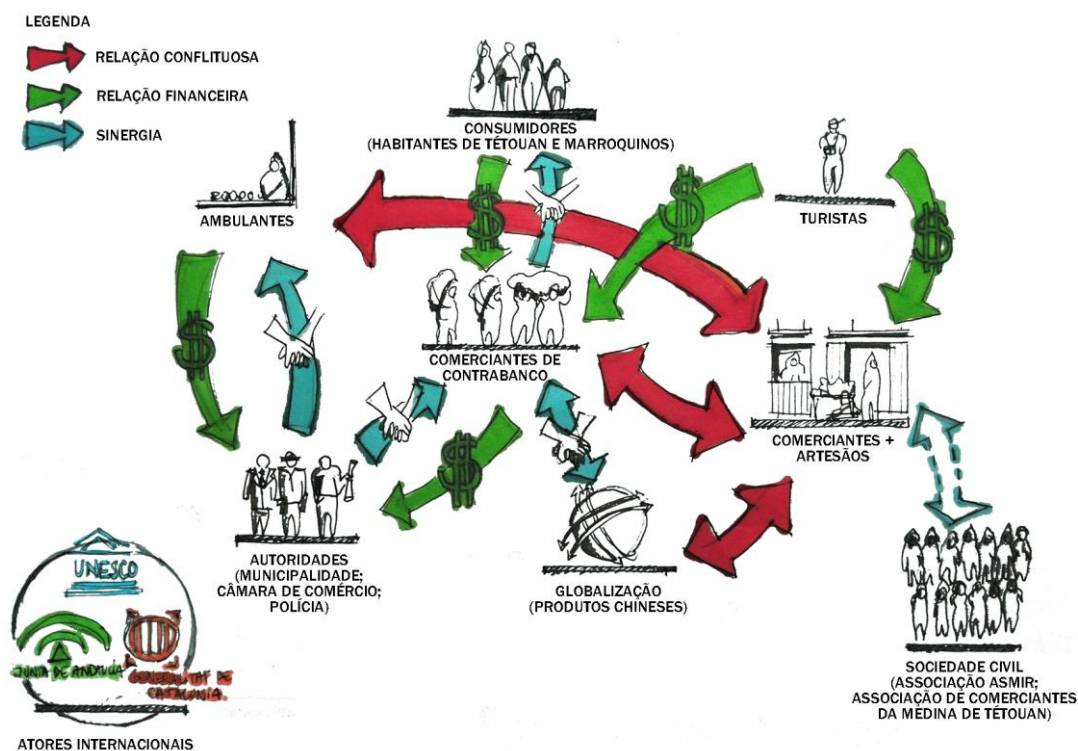


Figura 1 – Esquema dos atores relacionados ao comércio de Tétouan, Marrocos.

Fonte: Grupo de trabalho “Comércio na Medina”, desenho realizado por Mariana Giusti.

Desde as primeiras aglomerações urbanas da história, o espaço urbano é expressão de forças políticas, sociais, económicas e ambientais. Em busca de um equilíbrio estético e funcional, o planeamento urbano busca qualificar e direcionar o desenvolvimento destes espaços de forma sistemática, comumente baseada em conceitos da cidade ideal postulados pelas diferentes teorias do urbanismo.

Em razão da diversidade de elementos materiais e imateriais que compõem o urbano, a consolidação de um espaço se dá não só pelas respostas do planeamento e do projeto face as necessidades do sítio, mas também pelas principais forças em jogo aí presentes. O desequilíbrio de tais forças gera impactos na estrutura urbana das cidades, criando espaços descontínuos e áreas marginalizadas, os chamados “bairros críticos”.

Segundo o editorial da Revista da AML¹ escrito por Carlos Humberto de Carvalho (2008), estas são áreas marcadas pela degradação do edificado e do espaço público, pela insuficiência de equipamentos sociais elementares e por processos crescentes de exclusão social. Este quadro retrata um disfuncionamento do sistema urbano, e ao mesmo tempo falta ou falha no planeamento urbano.

A partir de tal constatação surgem os seguintes questionamentos como ponto de partida para uma reflexão sobre a produção do espaço urbano:

- Quem decide?
- Quem provê?
- Quem sustenta?

O urbanismo contemporâneo, denominado “neo-urbanismo” por Ascher (2010), propõe-se, através de novas formas de governança urbana, uma maior atenção ao processo de planeamento, de forma a priorizar a negociação e o estabelecimento de compromissos. O planeamento colaborativo, assim como outras metodologias participativas, propõe um fazer cidade em conjunto, com todos os interessados no espaço, para que as respostas destas três perguntas sejam claras e indiquem a construção equitativa da cidade.

Dando continuidade aos questionamentos iniciais, surgem outros que dão forma à presente investigação:

- O envolvimento dos actores (institucionais e sociais) e a definição de seus papéis clarifica e agiliza o processo de planeamento?
- Quais os maiores empecilhos para uma ação colaborativa? Quais as questões chave para aplicação dos princípios do planeamento colaborativo?
- É necessário uma instância mediadora, um agente central? Qual o papel do urbanista?

Sendo a cidade um direito de todos, sua produção deve considerar as necessidades e aspirações de todos aqueles que nela vivem. A busca pela democratização dos processos de planeamento urbano, não só através da participação social, mas também pela clareza de todo o processo de produção da cidade é a principal justificativa do desenvolvimento da presente pesquisa.

Intui-se que a clara definição dos papéis de cada ator do espaço urbano facilite a implementação de planos e, em razão da partilha de responsabilidades, estimule o desenvolvimento de um compromisso comum com o desenvolvimento do território, resultando numa melhoria na qualidade de vida urbana.

É necessário ressaltar que não se trata de diminuir responsabilidades do governo central, e sim de distribuir as ações entre as diferentes agências de modo a agilizar os processos de implementação. A cooperação entre os vários setores e níveis administrativos possibilita a otimização dos recursos existentes e abordagens mais globais e integradas.

¹ Revista da Área Metropolitana de Lisboa, 4º trimestre 2008, pág.3.

Técnicos, políticos, moradores e utentes possuem diferentes interpretações e apropriações de um mesmo espaço. É por esta razão que se pode afirmar que o espaço urbano é objeto de inúmeros interesses, e estas são as forças aí atuantes. As descontinuidades no tecido urbano, não só no sentido físico dos cheios e vazios em sua malha, mas também das diferentes valorações a ele atribuído, são sinais da preponderância de poder em algumas áreas em detrimento de outras.

O equilíbrio e potencialização de tais forças é contributo não só para o desenvolvimento local, como também e principalmente, para conquista da justiça espacial. Dentre as correntes participativas do planeamento, o modelo colaborativo, desenvolvido no início dos anos 90, é o que mais se aproxima dos princípios acima mencionados e é por isso que será utilizado como referencial neste trabalho.

No campo teórico, muito já foi desenvolvido acerca desta temática (Healey, 1997; Innes e Booher, 1999; Boelens, 2010), e é por esta razão que esta pesquisa visa, mais que uma definição do planeamento colaborativo, desenvolver reflexões sobre as controvérsias entre a teoria e a prática desta metodologia. Para tanto toma-se como caso de estudo a intervenção sócio territorial integrada em andamento na Freguesia do Vale da Amoreira (Concelho da Moita, AML) através do programa experimental Iniciativa Bairros Críticos.

Procura-se ao caracterizar os atores e seus papéis, identificar os pontos-chave para ação colaborativa e principais empecilhos, visto que sua prática depara-se com barreiras burocráticas, pessoais e temporais. Transpondo as respostas encontradas através do caso de estudo para a prática colaborativa, o presente trabalho busca a melhor compreensão da seguinte problemática: **Como o envolvimento dos atores torna-se elemento facilitador da implementação de projetos de regeneração urbana e construção democrática das cidades?**

DELIMITAÇÃO DO CASO DE ESTUDO

Para avaliação do real contributo do envolvimento de atores no plano e na ação é de extrema importância que o trabalho se ampare num caso de estudo. A escolha baseou-se não só na necessidade de ter-se um exemplo de aplicação do planeamento colaborativo, mas também na localização da área para que fosse possível um contato com a realidade local e percepção de suas dinâmicas sociais e territoriais.

Por apresentar um forte caráter inovador quanto ao desenho metodológico e modelo de gestão, e ainda por cumprir os requisitos mencionados, foi escolhido o programa Iniciativa Bairros Críticos, operação Vale da Amoreira. Segundo o Guia dos Programas de Ação Territorial desenvolvido pela Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU, 2010) este pode ser considerado um caso exemplar em Portugal de tentativa de coordenar e articular interesses em prol do desenvolvimento territorial.

A freguesia em questão está localizada no Concelho da Moita, na Área Metropolitana de Lisboa, e representa um caso presente em quase todas as grandes cidades do mundo, ou seja, espaço urbano consolidado, mas em estado de degradação, marcado por problemas sociais e económicos, relacionados à dependência económica, exclusão social, delinquência e tráfico de drogas. São lugares que, por outro lado, possuem potenciais a espera de investimento ou reconhecimento, como é o caso da multiculturalidade e caráter artístico do Vale da Amoreira.

Deve-se ressaltar que o programa ainda está em andamento, e que o presente trabalho analisará o que já foi feito e os processos até hoje decorridos.

OBJETIVOS

Tem-se como objetivo principal do trabalho verificar se o envolvimento dos atores agiliza a implementação de planos e se colabora para a construção equitativa de cidades, ou seja, de modo que todos tenham acesso à qualidade de vida urbana (habitabilidade, saneamento, mobilidade, etc.) Procurar-se-á identificar os pontos-chave para coesão entre os atores, ou seja, quais elementos podem garantir um melhor envolvimento, confiabilidade e entendimento entre todas as partes interessadas, e além disso, avaliar o contributo do envolvimento social e institucional na criação de novas formas de governança local.

Como objetivos específicos têm-se:

- Identificar os conceitos-chave, fragilidades e potencialidades do planeamento colaborativo, e sua aplicação no caso de estudo;
- Verificar o envolvimento entre os atores do programa Iniciativa Bairros Críticos no Vale Amoreira e sua implicação na implementação do plano e construção de um modelo de governança;
- Identificar os “nós” da teia de relações (institucionais, sociais, políticas), ou seja, os pontos que impedem ou permitem a coesão entre atores e/ou partes envolvidas no processo.

METODOLOGIA

Para o cumprimento dos objetivos da pesquisa será utilizada metodologia qualitativa baseada na coleta de dados para composição do marco teórico e caracterização do estudo de caso, e entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos para compreensão das dinâmicas e impactos do programa estudado no território.

A primeira parte do trabalho consiste na investigação teórica sobre o planeamento colaborativo e seu contexto de desenvolvimento. Faz-se, primeiramente, uma apresentação da correlação entre as transformações do espaço urbano e, conseqüente reflexo nas teorias de planeamento. Em seguida é feita uma introdução a abordagem colaborativa, construída a partir da leitura do espaço urbano como um sistema complexo adaptativo.

De modo a criar um juízo crítico do mesmo procura-se identificar potencialidades e fraquezas desta corrente de planeamento urbano, que permitirá a eleição de pontos para análise do caso estudado.

A segunda parte do trabalho caracteriza-se pela compreensão do programa experimental do governo português Iniciativa Bairros Críticos, seu desenho metodológico e aplicação no território. Para tanto será realizada coleta dos dados necessários para entendimento do contexto de inserção do programa de uma forma geral e no caso do Vale da Amoreira. Os documentos utilizados foram os relatórios de avaliação do programa Iniciativa Bairros Críticos, jornais da Junta de Freguesia do Vale da Amoreira e da Câmara da Moita, Boletim Informativo da Iniciativa Bairros Críticos no Vale da Amoreira, e entrevista aberta com ex-

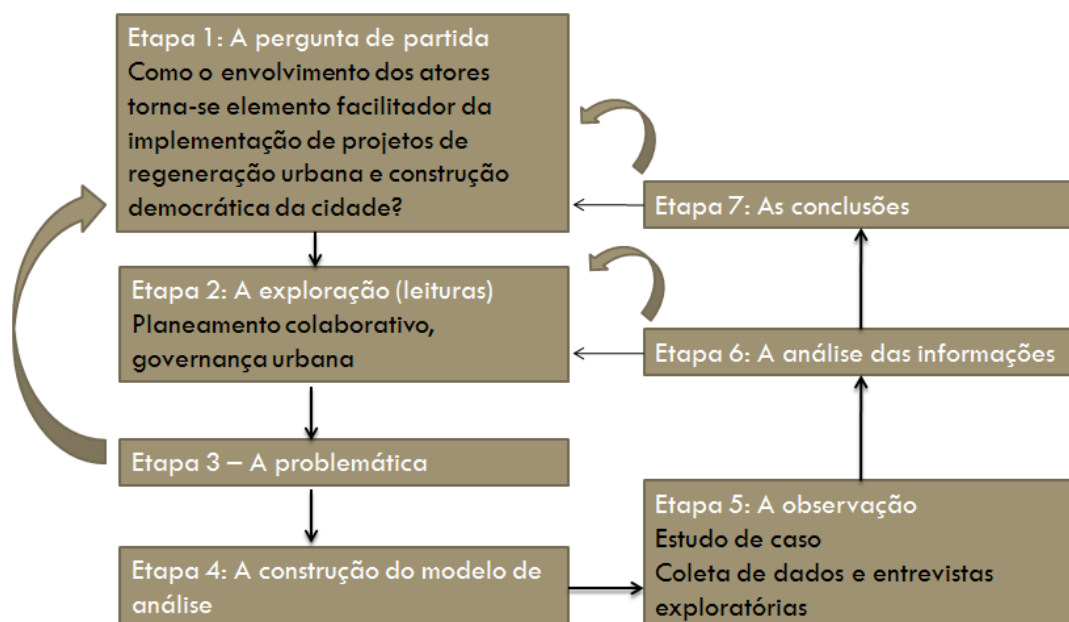
coordenadora do programa no Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), profª drª Maria João Freitas.

Para melhor compreensão do planeamento e implementação do programa no Vale da Amoreira, e principalmente percepção do envolvimento dos atores neste processo, considerou-se necessária a realização de entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos no projeto, cujo guião encontra-se no anexo 1. Devido a limitações de tempo e dependência da disponibilidade dos atores para realização das entrevistas, foram identificadas três tipologias de ator para priorizar a obtenção de pelo menos um ator de cada categoria. São elas: instituições governamentais (a nível central e local), instituições não-governamentais, e sociedade civil.

As informações obtidas nas entrevistas foram associadas e cruzadas com os dados identificados nos documentos a respeito do programa. Para sistematizar a informação adquirida foram desenvolvidas duas tabelas, uma contendo as ações planeadas e os principais atores implicados, e outra contendo as ações concretizadas, os principais atores envolvidos e a caracterização de seus papéis. A comparação entre estas permitiu chegar as conclusões quanto ao contributo do envolvimento dos atores na implementação das ações do planeamento.

Finalmente, para reflexão analítica do caso de estudo associou-se às constatações obtidas na leitura das referidas tabelas os conceitos desenvolvidos no primeiro capítulo sobre o planeamento colaborativo.

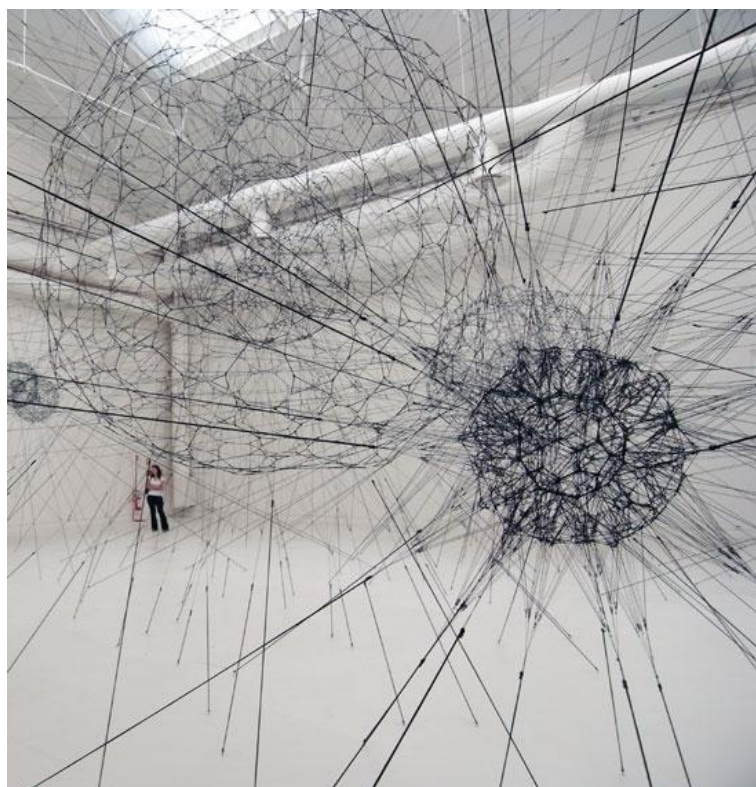
Em síntese, a presente pesquisa segue as etapas descritas no seguinte gráfico (gráfico 1). As flexas indicam a reflexividade ao longo do trabalho, essencial para criação de sucessivos questionamentos, motores para a compreensão do tema e desenvolvimento da investigação.



Esquema 1 - Desenho metodológico da pesquisa.

Fonte: Adaptado de QUIVY, CAMPENHOUDT (2010)

Ao longo do desenvolvimento do trabalho será empregada as abreviaturas IBC para designação do programa “Iniciativa Bairros Críticos” e VA para Vale da Amoreira.



CAPÍTULO 1 – OS ATORES NO PLANEAMENTO URBANO - QUADRO TEÓRICO

1.1. Transformações na sociedade e os reflexos no planeamento urbano

1.1.1. Sobrevoos históricos: relações entre sociedade, economia, Estado e território

A organização do homem em cidades remonta a história da humanidade. As primeiras cidades que se têm conhecimento apareceram na Mesopotâmia, e na China, entre sete a cinco mil anos atrás aproximadamente (Benevolo, 1999). Entretanto é somente no final do século XVIII, com a Revolução Industrial, que as cidades ganham maior relevância. O êxodo rural, em função da mecanização do campo e busca de melhores condições de vida, dá início a um processo de urbanização crescente até a atualidade.

De acordo com o *Population Reference Bureau*² em 1800 somente 3% da população mundial vivia em áreas urbanas. Por volta de 1900, esta taxa correspondia à quase 14% da população, e, em 1950, 30%. Nos anos 2000³ esta percentagem avança para os 47%, e estima-se que, em 2050, 70% da população mundial esteja a viver em áreas urbanas. Ao verificar estes dados, a questão mais importante a ser colocada não é só o quanto mas como o mundo está a ser urbanizado

O processo de urbanização é a conjugação de diversos fatores: sociais, económicos, políticos e jurídicos, associados ao percurso histórico do lugar, onde diversos interesses coexistem, se cruzam, se sobrepõem e se confrontam. Como afirmado por Guerra (2007:239), *a cidade reflete o esquema de organização da sociedade, os seus projetos, os seus conflitos, as suas contradições, assim como as suas opções sociais e políticas*. O planeamento urbano é disciplina que procura regular as ações no espaço, de modo a propiciar qualidade de vida aos cidadãos.

Apesar de as primeiras reflexões sobre a forma das cidades serem anteriores ao período de industrialização, o urbanismo como disciplina surge nos finais do século XIX em razão dos problemas de salubridade e demanda habitacional que o acelerado aumento da população urbana causou. Segundo Choay (2006) a expansão da sociedade industrial deu origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu carácter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica. A industrialização confronta a arte urbana com o urbanismo funcional (Pinson, 2009).

Em função de o urbano ser um conjunto de elementos não só materiais, mas também imateriais composto por estabelecimentos humanos (Choay, 2009), durante toda a sua história é evidente a inter-relação com a sociedade, a economia, e o Estado. Estes aspectos quando associados ao território caracterizam seu contexto urbano num dado tempo.

De maneira a brevemente ilustrar esta correlação, e principalmente para compreensão dos processos que contextualizam a contemporaneidade urbana, utilizar-se-á a interpretação do urbanista e sociólogo Ascher (2010) das principais “revoluções urbanas” que caracterizam o constante processo de modernização do mundo.

² Disponível em linha : www.prb.org/Educators/TeachersGuides/HumanPopulation/Urbanization.aspx (dados baseados nas Prospecções da Urbanização do mundo, revisão de 2007)

³ Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, <http://esa.un.org/unup>, Wednesday, May 18, 2011; 6:58:44 AM.



Esquema 2 – Síntese do contexto de inserção do planeamento urbano.

Fonte: Elaboração própria.

A primeira revolução urbana caracteriza-se pela passagem da cidade medieval à cidade clássica, ou seja, fim da Idade Média e começo da Revolução Industrial. Trata-se de uma fase de muitas transformações, principalmente em função da perda do papel da Igreja na sociedade, da afirmação do poder do Estado (Estado-Nação) e desenvolvimento das ciências (Ascher, 2010).

A Revolução Industrial muda para sempre as atividades económicas, que passam de base agrícola e artesanal para industrial. Inicia-se um processo de grandes e rápidas transformações no quotidiano urbano: especialização das atividades, mobilidade (caminhos de ferro, automóvel, migração), desenvolvimento tecnológico, e também, o aumento da diferenciação entre classes sociais. Os efeitos da Revolução Industrial geram a segunda revolução urbana.

É neste momento que nasce o urbanismo, disciplina moderna, primeiramente higienista e de embelezamento, e posteriormente formalista e racionalista, buscando na organização sistemática do espaço urbano (*zonage*) uma resposta aos desequilíbrios sociais e espaciais da cidade industrial.

A industrialização afetou não só a sociedade e o espaço urbano, mas também, e, principalmente, a economia, favorecendo a consolidação do capitalismo. O capital e o lucro tornam-se os principais motores das atividades económicas vigentes, e a sociedade passa a incorporar estes conceitos aderindo ao consumismo e iniciando um processo de individualização (Raposo, 2010).

No que diz respeito ao governo, vê-se a formação de um Estado-Providência que, associado ao pensamento *keynesiano*, procurava através de políticas públicas garantir serviços e proteção à população. O Estado torna-se agente protetor, defensor social, e organizador da economia (Alves, 2001). As políticas públicas ganham maior relevância constituindo o principal instrumento do Estado no planeamento das ações. Trata-se de uma fase crente na certeza dos efeitos, sendo que o planeamento é considerado garantia de transformações e respostas às necessidades locais.

Nos anos 70 o mundo passa por uma grande crise económica originada pela desregulamentação do sistema monetário internacional e por dois choques petrolíferos (em 1973 e 1979). Num mundo já globalizado, esta crise teve grande impacto económico em

nível mundial (descentralização, emergência do neoliberalismo, globalização das formas de produção, comercialização e distribuição) e, conseqüentemente, no planejamento urbano, afetando sobretudo as políticas públicas.

O Estado-Providência, aparentemente consolidado nos países centrais (e em processo de reorganização nos países periféricos), começa a mostrar-se incapaz de garantir os níveis de conforto e consumo exigidos pela sociedade, tanto das camadas ricas quanto pobres da população (Monte-Mór, 2003). Esta realidade exigiu uma redefinição do papel do Estado, que na década seguinte apresenta-se menos centralizador.

As conseqüências deste processo no espaço urbano são latentes: esvaziamento dos centros históricos, desenvolvimento periurbano, homogeneização e segregação sócio espacial.

1.1.2. A terceira revolução urbana e seu desenrolar na atualidade

O abandono do racionalismo simplista e das certezas preconiza a terceira revolução urbana, que insere-se na era da diversidade e da informação. A grande oferta de produtos materiais e imateriais (lazer, conhecimento) contribui para que a sociedade se torne cada vez mais complexa e de difícil catalogação (Ascher, 2010). A estrutura familiar já não é mais a mesma (composta por pai, mãe e filhos), os movimentos migratórios trouxeram grande diversidade às culturas urbanas, as novas tecnologias da informação e as telecomunicações permitem que as relações pessoais ultrapassem os limites do tempo e do espaço, e a maior divisão do trabalho e especialização de saberes acentuou ainda mais as diferenciações das classes sociais.

A informação passa a ser a matéria-prima essencial de todos os processos e atividades urbanas, ultrapassando os limites da indústria e das telecomunicações, transformando os meios de produção e consumo, o trabalho, a administração, a cultura, o lazer, a educação (Castells, 2004). Segundo Castells (2004) esta revolução tecnológica dá espaço a uma economia global, que a funcional a nível mundial e em tempo real. Neste contexto, uma crise económica ocorrida no ocidente gera impactos quase simultâneos no oriente.

A crise do Estado-Providência e a emergência de novas formas de regulação marcam a terceira revolução urbana. As parcerias público-privadas consolidam a abertura do Estado, e adquirem um papel importante no “fazer cidade” aportando aspectos positivos e negativos consoante a intervenção. Na maioria dos casos contribuiu para desvalorização de algumas áreas em detrimento de outras e aumento das discontinuidades territoriais em função dos projetos de expansão urbana.

Segundo Castells (2004) os Estados nacionais perderam aceleradamente o controle da economia global e ao mesmo tempo não foram suficientemente flexíveis para tratar especificamente os problemas gerados em uma determinada sociedade local. O mesmo autor afirma que a eficiência das instituições em ultrapassar tais dificuldades dependerá mais de sua capacidade de negociação e adaptação do que da quantidade de poder que podem exercer.

A grande variedade de tipologias sociais que emerge nesta fase de modernização⁴ diversifica os interesses individuais, ao mesmo tempo em que entra em crise vigente democracia representativa. Torna-se mais difícil falar em nome de todos e a redefinição do papel do Estado dá abertura a novas formas de democracia, que, segundo Ascher (2010) é mais processual e deliberativa.

Castells (2004) afirma que o fortalecimento dos governos locais, através da promoção da participação cidadã, da interconexão e cooperação entre os governos locais, e do tratamento a nível local das novas contradições urbanas é a condição prévia para gerir devidamente as cidades. Neste sentido, vê-se o referido “retorno do ator” apresentado por Guerra (2007:259), o fortalecimento do papel do indivíduo na representação de seus direitos e interesses, ou seja, no seu engajamento social.

Nesta terceira fase, o urbanismo é confrontado a considerar a grande diversidade e dinamismo do seu contexto socioeconómico. As teorias do planeamento, anteriormente com uma visão muito fragmentada do conhecimento apropriando-se meramente dos elementos físicos e sanitários, passam neste momento a incorporar reflexões sobre todas as forças atuantes no território (económicas, políticas, culturais e ambientais).

O desenvolvimento sustentável, originado na década de 70, foi o principal motor desta mudança ao propor uma integração aos aspectos económicos, já considerados nos modelos de desenvolvimento vigentes, os aspectos sociais e ambientais para a manutenção dos ecossistemas e durabilidade dos recursos naturais para as futuras gerações (Comissão Mundial para o Desenvolvimento e Meio Ambiente, 1991).

Nos finais da década de 80 e início da década de 90 é desenvolvido o planeamento estratégico⁵, muito baseado no pensamento neoliberal, transpõe conceitos da gestão empresarial para o planeamento urbano. Integra na discussão do plano as diversas partes interessadas (*stakeholders*⁶) no espaço urbano, dando abertura a um diálogo entre atores (públicos e privados).

Entretanto, na maior parte dos casos, este modelo apresentou-se deficiente na participação popular, inserindo-se no quadro de uma democracia representativa, e muito governada pelos interesses de uma minoria detentora de poder político e financeiro. Além disso, as forças do mercado imobiliário atuam de forma preponderante neste tipo de planeamento, principalmente através das parcerias público-privadas.

Este tipo de planeamento, na década de 90, se materializa através de grandes projetos urbanos (como é o caso da Expo 98 de Lisboa, Projeto de Revitalização de Bilbao, Expo 92 de Sevilha). Esta prática, muito relacionada a um marketing territorial, propõe através de projetos de grande repercussão melhorar a qualidade de vida urbana e ao mesmo tempo a imagem da cidade, mas por vezes acentua desigualdades territoriais e a concentração de investimentos em uma zona específica da cidade.

A constante busca por qualidade de vida urbana e incorporação dos conceitos da sustentabilidade por parte do planeamento urbano, associada as reflexões acerca do

⁴ Ascher (2010) considera a modernização um processo de transformação contínuo, mais do que um estado permanente, e por isso, não utiliza a palavra “modernidade” ou “moderna”.

⁵ Definido por Ascher (2010) como o conjunto de objetivos operacionais escolhidos para levar a cabo uma política previamente definida.

⁶ Termo apropriado da administração de empresas, se refere aos elementos essenciais do planeamento estratégico, as pessoas, grupos ou organizações que serão afetadas ou que afetam uma determinada ação (<http://www.businessdictionary.com/definition/stakeholder.html>)

“retorno do ator” e dos efeitos espaciais de processos sócio-político-económicos estimulam o desenvolvimento de novas formas de planear e governar as cidades.

1.2. Um olhar sobre os atores do território e novas abordagens do planeamento urbano

1.2.1. O sistema urbano, um organismo complexo

O desenvolvimento urbano, em função dos avanços técnicos e transformações na sociedade e na economia, ao longo dos anos, aumentou as variáveis que compõem o espaço urbano tornando-o cada vez mais complexo. A diversidade social, os fluxos migratórios, os meios de comunicação, as redes de transporte, a economia global, a descentralização, entre outros fatores, revelam esta complexidade. Vivemos num tempo instável, no qual *muito é imprevisível e a mudança é constante* (Innes e Booher, 1999: 246).

Neste sentido, é cada vez mais evidente, a necessidade de abordagens globais que integrem este facto da vida urbana contemporânea nos debates sobre o planeamento urbano. O facto de as pesquisas e diagnósticos urbanos já incorporarem disciplinas e conceitos relacionados as ciências sociais, economia, administração e ecologia já demonstra um direcionamento neste sentido. Por tratar-se de um sistema dinâmico e composto por diferentes aspectos, percebeu-se que já não era suficiente uma abordagem meramente física/ espacial na intervenção no espaço urbano.

Considerando a cidade um organismo complexo, Innes e Booher (1999) adotam a teoria dos sistemas adaptativos complexos como abordagem operativa em áreas metropolitanas. Esta teoria emergiu das ciências físicas e considera que o universo é composto por diferentes sistemas (climáticos, sociais, naturais, etc.) organizados por diferentes relações, interações e padrões em constante adaptação (Fryer, 2011). Os referidos autores argumentaram que este modelo é pertinente na compreensão do funcionamento dos sistemas sociais e, por consequência de sistemas urbanos tendo usado como referência os autores Hwang⁷, Kauffman⁸, Kiel⁹, Wheatley¹⁰

Em consonância com a teoria da complexidade de Edgard Morin¹¹, considera que o todo é mais do que a somatória das partes. Sendo que as interações entre os elementos de um sistema e as constantes adaptações que estes sofrem o tornam imprevisível. Esta visão é bastante contrária à maneira como o planeamento urbano tem interpretado os fatores que moldam os padrões urbanos ao analisar as partes para compreensão do todo, agindo pontualmente para transformação. Este ponto de vista mecanicista implica o controlo sobre o comportamento do sistema, construindo uma ação baseada na previsibilidade dos seus resultados.

Apesar de muitas ações de planeamento seguirem este cariz, o que se vê *in loco*, muitas vezes, é o contrário desta fórmula. Muitos projetos e intervenções urbanas após sua execução não respondem às expectativas criadas na fase de elaboração do plano. São estas dinâmicas do espaço, relacionadas com todos os fatores físicos, humanos, materiais ou imateriais que procura-se entender através da referida abordagem.

⁷ Hwang, S. W. (1996). The implications of the non linear paradigm for integrated environmental design and planning. *Journal of Planning Literature*, 11, 167-180.

⁸ Kauffman, S. (1995). *At home in the universe: The search for the laws of complexity*. Lon don: Viking.

⁹ Kiel, D. (1991). *Lessons from the non linear paradigm: Applications of the theory of dissipative structures in the social sciences*. *Social Science Quarterly*, 72, 431-442.

¹⁰ Wheatley, M. (1992). *Leadership and the new science*. San Francisco: Berrett- Koehler.

¹¹ A proposta da complexidade é a abordagem transdisciplinar dos fenômenos, e a mudança de paradigma, abandonando o reducionismo que tem pautado a investigação científica em todos os campos, e dando lugar à criatividade e ao caos.

Como afirmado por Innes e Booher (1999:6), a metáfora que a melhor ilustra é “o mundo como organismo” que substitui “o mundo é uma máquina”. Sendo assim, considera-se que a vida urbana não é simplesmente um sistema hermeticamente fechado, no qual a previsibilidade garante o sucesso de uma determinada ação.

Giddens (1994:251) afirma que as recentes mudanças nos modos de vida humana criaram uma incerteza fabricada, visto que o esforço em utilizar um avançado conhecimento humano e intervenções controladas criou ainda mais imprevisibilidade. O referido autor atribui a este paradoxo três transformações interligadas, já previamente abordadas: globalização (ações à distância afetam cada indivíduo mesmo se não estão diretamente relacionados à ela); emergência da sociedade pós-tradicional (a qual contesta as tradições ao invés de aceitá-las com base na fé ou no ritual); e expansão da reflexividade social¹² (indivíduos filtrando informação e atuando com base nesta filtragem) a qual é condição e resultado das outras duas.

Numa tentativa de lidar com a realidade contemporânea, os sistemas adaptativos complexos envolvem redes de relações entre muitos componentes, os quais interagem de maneira competitiva e colaborativa, e por isso, co-evoluem e adaptam-se mutuamente (Innes e Booher, 1999:247).

Ao transpor esta visão às reflexões sobre uma nova abordagem do planeamento urbano, verifica-se que para compreensão deste sistema complexo, é necessário desfragmentar os saberes e incorporar uma abordagem transdisciplinar não só na compreensão dos factos, mas também como recurso de transformação. São estas as bases de uma ação colaborativa.

Apesar das recentes teorias do planeamento já incorporarem disciplinas que vão além daquelas relacionadas à arquitetura e urbanismo, a prática ainda está carregada por uma visão muito sectorizada e que resulta um fazer cidade limitado à mão de poucos. A transdisciplinaridade, proposta por Morin, associada a uma prática baseada na ação colaborativa dão novas pistas às discussões sobre o planeamento.

Como mencionado por Ascher (2010:46) a sociedade é estruturada e funciona como uma rede de mobilidades, fluxos de informações, mercadorias, etc. A partir desta visão de sistema em rede, o antropólogo e filósofo Bruno Latour desenvolveu a teoria da “Sociedade Ator-Rede” (Network-Actor Theory). É uma corrente da pesquisa em teoria social que se originou na área de estudos de ciência, tecnologia e sociedade. Foi desenvolvida numa perspectiva construtivista, e baseia-se principalmente em dois conceitos: tradução, ou seja, aquele que deseja construir um facto precisa envolver outros a participar da construção do mesmo, e rede, ou seja, os vínculos e conexões (nós e pontos interligados) transformam recursos dispersos em uma rede que parece estender-se a todos os lugares (Latour, 1987). Segundo este autor a noção de rede começa a partir do momento que uma ação é distribuída. E neste sentido, qualquer ação ou elemento inserido pode gerar alterações em toda a rede.

Apesar de estarem subjacentes ao sistema urbano, e a qualquer sistema de relações, a percepção clara desta rede é fragmentada e ilegível. É por esta razão que torna-se necessária uma visão integrada e transdisciplinar do espaço urbano para compreensão das redes sociais, políticas, ambientais e económicas a ele associadas.

¹² De acordo com a reflexividade social de Giddens (1994:84) “decisões têm de ser tomadas com base em uma reflexão mais ou menos contínua sobre as condições das ações de cada um”. Trata-se de uma contínua reflexão e redefinição do que é a atividade.

O maior agente transformador do meio urbano é o homem. Sendo assim, os atores tornam-se o foco da discussão e do desencadear de uma rede de relações de poder, subordinação, confiança, competitividade, cumplicidade, etc. Sabe-se que a cidade é uma arena de interesses diversos, muitas vezes conflitantes em funções dos tipos de relação.

O reconhecimento do papel dos atores no planeamento urbano deu-se com o desenvolvimento do planeamento estratégico, que ao levar à mesma mesa de discussão atores públicos e privados introduziu a noção de *stakeholders* no planeamento urbano. Entretanto, como já mencionado, este tipo de planeamento deu margem a processos desiguais ao valorizar sectores específicos da cidade através de uma transformação territorial, direcionados à uma pequena parte da sociedade. Os novos mecanismos de promoção imobiliária, alterações no funcionamento do mercado residencial e da construção de equipamentos, a crescente intervenção de capital financeiro na promoção da cidade, muitas vezes, não respondem as necessidades de todos os cidadãos, e atuam segundo as necessidades (Alves, 2001).

Neste contexto, a lógica do mercado continuou sendo o fator preponderante de desenvolvimento. Entretanto, como afirmado por Campbell e Fainstein (2003) é preciso através do planeamento urbano substituir a incerteza do mercado com a lógica do plano. E além disso, pelo facto de o planeamento integrar uma componente política e valorativa, completamente influenciada pelos poderes de determinados grupos, é preciso tornar os processos mais transparentes para evitar que a agenda pública seja moldada pelos interesses de uma minoria (Healey, 1997).

O planeamento participativo buscou superar estas dificuldades evocando a população a participar dos debates. A participação popular é muito importante para a construção conjunta e justa do território. Mas além do envolvimento da população afetada por uma intervenção, os demais atores implicados devem ser envolvidos (instituições e técnicos), considerando a cidade um sistema em redes em que um agente ou ação afeta a cadeia de relações e interações de todo o sistema.

A sustentabilidade, tão visada na atualidade, não se constrói simplesmente com o reconhecimento dos aspectos sociais, económicos e ambientais e a criação de um conjunto de regras e critérios. Esta, como referido por Campbell e Fainstein (2003), é uma questão de processo, no qual devem fazer parte todos os atores envolvidos no território e na ação. Como mencionado por Ascher (2010), a cidade durável deve ser um compromisso entre as exigências económicas, sociais e ambientais.

A fragmentação das responsabilidades pelas diferentes estruturas político-administrativas (Cruz, 2005) envolvidas num mesmo território demonstra a necessidade de um processo colaborativo e comunicativo para clarificação e agilização dos processos de desenvolvimento urbano local. Como afirma Guerra (2007:240) *não há questões urbanas, questões económicas e questões sociais; há sim questões de desenvolvimento*. E acrescenta: *“todas as dimensões do desenvolvimento estão intimamente articuladas e o grande desafio é o entendimento da complexidade sistemática dos problemas e a capacidade de desencadear uma ação integrada pensando a cidade como um todo”* (Guerra, 2007:240).

1.2.2. *Planeamento colaborativo, uma definição*

Numa tentativa de responder à crise urbana vivida a partir dos anos 80 gerada pelas consequências da desregulação dos anos 70 no funcionamento das cidades, tais como desemprego, aumento extensivo das periferias, afastamento do local de trabalho/residência, aumento populacional, fluxos migratórios, etc., desenvolve-se o planeamento colaborativo.

Baseado em uma abordagem comunicativa muitos autores teóricos do planeamento desenvolveram trabalhos nesta perspectiva, dentre eles Bengt Flyvberg, John Forester, John Friedmann, Charlie Hoch, Judy Innes, David Booher e Tore Sager. Segundo Healey (1997) os pontos-chave para compreensão desta abordagem são:

- *Reconhecimento de que todas as formas de conhecimento são socialmente construídas; e que o conhecimento da ciência e das técnicas não são diferentes do raciocínio prático;*
- *Reconhecimento de que o desenvolvimento e a comunicação do conhecimento tomam muitas formas, de sistemas de análises racionais, a contagem de histórias, declarações expressivas em palavras, figuras ou sons;*
- *Reconhecimento de que, na vida contemporânea, as pessoas têm diversos interesses e expectativas, e que as relações de poder têm o potencial de oprimir e dominar não só na distribuição de materiais e recursos, mas através de suposições práticas tidas como certas;*
- *Compreensão de que as políticas públicas que se preocupem em permitir a coexistência em espaços partilhados, ser eficientes, efetivas, e que responderem a todos aqueles com um interesse (stake) num determinado espaço, precisa recorrer e difundir a apropriação do conhecimento e da lógica mencionada acima;*
- *Reconhecimento de que passa-se de um interesse competitivo para uma construção de consensos colaborativa e que, através de tal prática, ideias organizadas podem ser desenvolvidas e partilhadas, e ter a capacidade de persistir, e coordenar ações por diferentes agentes transformando os modos de organização e os modos de conhecimento, em outras palavras, construir culturas;*
- *Percepção de que, neste sentido, o trabalho do planeamento está envolvido no seu contexto de relações sociais através das práticas diárias, e tem a capacidade de desafiar e mudar estas relações através de abordagens a estas práticas; contexto e prática não são portanto separadas, mas construídas juntas socialmente. (tradução livre).*

O relatório Brudtland – Nosso futuro comum, ou Agenda 21, primeiro documento que descreve os princípios da sustentabilidade, desenvolvido em 1987, já preconizava a participação pública nas tomadas de decisão através de processos consultivos, em reuniões comunitárias, grupos de trabalho regionais e seminários nacionais, conforme apropriado (Brudtland, 1987). O facto de este princípio ainda não estar incorporado demonstra a dificuldade de colocá-lo em prática.

Segundo Cavalcanti (1997:37), três parâmetros devem ser seguidos para um desenvolvimento sustentável: educação, gestão participativa e diálogo de *stakeholders* pois as “escolhas ecologicamente corretas podem ser efetuadas por um processo de diálogo informado, de base científica, dos atores relevantes (*stakeholders*)”.

Como caracterizado por Ascher (2010) a democracia representativa passa por uma fase de transição para a democracia participativa, tendo como tônica a descentralização das decisões e a flexibilização das ações operacionais. Segundo Diniz *apud* Estigara (2007:8) este contexto pressupõe um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar

funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controlo.

Para efetivação deste processo colaborativo de produção do espaço, segundo Healey (1997) são necessárias adaptações no desenho do sistema político, administrativo e legal (denominado pela autora de estrutura *hard*) e no enquadramento do papel dos agentes e atores (*stakeholders*, ou estrutura *soft*). Sendo assim é importante um novo desenho do sistema institucional e dos instrumentos de planeamento como recursos à efetiva prática colaborativa e comunicativa¹³. Sendo assim, é necessário revisar as estruturas administrativas e a adaptabilidade não só do corpo jurídico, mas também dos instrumentos de regulação e administração que hoje dispõem.

A seguir serão descritos alguns passos metodológicos do planeamento colaborativo, e que serão pontos de análise do caso de estudo aqui apresentado.

a. Envolvimento dos atores

O envolvimento dos atores do território é o ponto de partida desta abordagem de planeamento. Indivíduos, empresas, Estados, organizações domésticas ou globais, sociedade civil, ou seja, todos aqueles com um interesse no território, são compreendidos como parte integrante do debate.

Considerando que a ação de cada um destes elementos reflete diretamente no espaço urbano, é imprescindível sua participação na transformação do mesmo. Segundo Cavalcanti (1997: 37) “*a participação contribui para elevar o envolvimento da população criando não somente expectativas consistentes, mas um sentimento de responsabilidade quanto às escolhas feitas*”.

Sendo assim, o mapeamento dos atores torna-se o ponto de partida das ações. O grande número de atores relacionados a um espaço urbano faz emergir a questão da representação. Num processo de planeamento colaborativo, é fundamental que todos os pontos de vista sejam considerados, sendo neste caso, importante que as entidades representativas sejam legítimas, sendo porta-vozes do grupo de indivíduos a elas associados.

b. Mediação de conflitos, estabelecimento de consensos

Como já referido anteriormente, o território é objeto de interesses diversos. A criança, o jovem, o adulto e o idoso têm visões e expectativas diferentes de um mesmo lugar. A situação é equivalente, e até mais conflituosa, entre os políticos, os técnicos, investigadores.

Assim sendo pode-se concluir que o significado de um espaço é uma construção social tecida pela experiência e significado simbólico que as pessoas que lhe confere. Segundo Healey (2001) o lugar pode ser descrito como a sobreposição de diferentes camadas de interpretação que cada indivíduo tem de um determinado sítio.

Neste sentido, a leitura do território deve considerar todas estas interpretações e deve seguir diferentes metodologias de acordo com o ator envolvido. Healey (2003) propõe as seguintes tarefas metodológicas em processos colaborativos:

¹³ Esta abordagem estratégica comunicativa do planeamento tem base na teoria comunicativa de Habermas.

1. Criação de **arenas de discussão**, nas quais fazem-se leituras conjuntas das oportunidades do território para uma visão estratégica adotando uma ética inclusiva, ou seja, que considere o ponto de vista de todos os *stakeholders*. A autora ressalta a importância da representação dos membros não presentes no momento da discussão.
2. Atenção com o **conteúdo e estilo da discussão**, selecionando um estilo inclusivo e compreensivo. Deve-se ressaltar que em função da diversidade de atores com diferentes experiências teóricas, práticas, e de vivência, é necessária atenção à linguagem utilizada nas discussões.
3. **Seleção de argumentos**. Fase que compreende o reconhecimento dos factos, valores e direitos, e compreensão dos diferentes pontos de vista para tomada de decisão.
4. Criação de um **novo discurso**, implica a construção de uma visão conjunta do futuro do território.
5. **Acordos e críticas**. Desenvolver uma abordagem explícita para resolução de conflitos no início do processo, adotando metodologias que contribuam para tanto.

O estabelecimento de consensos implica a utilização de uma linguagem comum que permita a negociação e culmine num acordo (contrato entre as partes). Todo este processo de envolvimento e discussão é parte da construção de uma leitura comum do território e seu futuro, e também da criação de envolvimento e de confiança entre todas as partes envolvidas.

A reflexividade social proposta por Giddens (1994) gera o que ele chama de “*dialogic democratisation*”, ou seja, a comunicação autónoma entre participantes formando um diálogo no qual todos os pontos de vista podem ser ouvidos de forma a moldar políticas e ações. Isto demonstra que a criação de consensos é uma importante etapa do processo para construção da ação e transformação do espaço.

Como mencionado anteriormente, esta abordagem exige estruturas institucionais e administrativas com aberturas suficientes para permitir a construção de consensos, e oferecer os instrumentos necessários para tanto. Por isso, instituições que tenham um histórico de aplicação de metodologias participativas são terrenos férteis para a prática colaborativa.

Innes e Booher (1999) propõem três estratégias principais para melhorar a performance de sistemas metropolitanos, sendo que cada uma está direcionada para um nível ou tipo de decisor: desenvolvimento e uso de indicadores e medidas de desempenho; estabelecimento de consensos colaborativos construído entre todas as partes interessadas que melhor entendem os aspectos do sistema e criação de novas formas de liderança.

c. Governança e empowerment

O planeamento colaborativo evoca o conceito de governança urbana. Termo que vem sendo desenvolvido (e muito empregado) desde a década de 90, questiona a centralização do Estado como principal ator em jogo na política pública e na governação. Significa a extensão do papel do Estado aos demais personagens e entidades do cenário urbano para configuração de um modelo de cogestão, codirecção e coorientação no governo da cidade (Crespo e Cabral, 2010).

Segundo Estigara (2007:9) a cooperação é essencial para o sucesso de empreendimentos voltados ao desenvolvimento sustentável. A abordagem colaborativa do planeamento

urbano coloca a governança urbana como requisito para durabilidade das ações e efetivo aperfeiçoamento das dinâmicas territoriais.

Na 14ª Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Planeamento Territorial (CEMAT) a governança urbana foi definida como: *“a forma pela qual os territórios de um Estado-Nação são administrados e as políticas implementadas, como referência particular para a distribuição de papéis e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (supranacional, nacional e sub-nacional) e os processos subjacentes de relacionamento, negociação e construção de consensos”* (DGOTDU, 2010).

A governança em redes auxilia a construção de um capital social e político, assim como competências de auto-governança (Crespo e Cabral, 2010). De acordo com Alves (2001), capital social é a capacidade de diferentes agentes e instituições atuarem juntos e de maneira eficaz a nível do território.

É preciso salientar, que a divisão de responsabilidades não significa redução das competências do Estado e sim uma redistribuição/ redefinição de suas funções em prol de maior eficácia na implementação de planos. Como afirmado por Healey (1997) isto implica um esforço substancial no re-desenho institucional, aprimorando a estrutura *hard* dos acordos institucionais, regras legais e fluxo de recursos, para permitir que seja instituída uma estrutura *soft* (agentes e *stakeholders*) com capacidade institucional.

1.2.3. As fragilidades do planeamento colaborativo

Apesar de apresentar uma visão mais integrada do planeamento urbano e desenvolvimento local, esta abordagem apresenta alguns pontos críticos, principalmente no que se refere a prática, estudados por, entre outros autores, Flyvberg, Purcell, Gunton, Days e também pelos principais teóricos ligados ao desenvolvimento desta metodologia, Patsy Healey, Judith Innes e David Booher, entre outros.

Um dos maiores desafios do planeamento urbano é ultrapassar as divergências entre teoria e prática. Segundo Boelens (2010b) a teoria falha em oferecer métodos úteis de trabalho pró-ativo para quem a implementa, e na prática lida-se com o espaço como uma plataforma de ação, ao invés de um lugar de inerente multiplicidade social. O mesmo autor afirma que os planeadores parecem ainda seguir a lógica de estruturas governamentais, tanto na prática quanto na teoria.

As limitações deste modelo encontradas por Gunton et al (2006:) são:

- Aplicabilidade limitada a casos nos quais as partes interessadas estão motivadas a participar, e as agências administrativas dispostas a delegar poder;
- Altos custos em tempo e recursos;
- Desigualdade de poder que confere a algumas partes interessadas vantagens injustas;
- Tendência para o desenvolvimento de alternativas que não são, regra geral, de primeira escolha em função da necessidade de se estabelecer um consenso.

De acordo com Boelens (2010) o planeamento colaborativo exige tempo e *know-how*, ou seja, é necessário o conhecimento de técnicas de comunicação e envolvimento pessoal para que haja uma coerência entre todos os envolvidos no processo, e para que as relações estabelecidas sejam dinâmicas a fim de propiciar diálogos mais abertos e flexíveis.

O mesmo autor também afirma que dá-se excessivo enfoque ao processo em detrimento do conteúdo de planeamento e conseqüentemente tal não melhora a qualidade das decisões tomadas.

A questão dos tempos de uma metodologia colaborativa também é muito frágil, e talvez, a mais crítica. Boelens (2010b) afirma que o excessivo consumo de tempo resulta numa *Diktatur des Sitzfleisches*. Termo utilizado pelo filósofo Harald Weirich significa ditadura do “prolongamento”. No sentido do planeamento quer dizer a perpetuação de uma situação em função dos processos morosos de tomada de decisão.

Um caso de estudo apresentado pelos autores Gunton *et al* (2006) realizado numa província da Colúmbia Britânica (Canadá) demonstra que o processo de planeamento colaborativo ali desenvolvido levou 5 a 4 anos para ser concretizado. Os mesmos autores, através do estudo¹⁴ de mais 12 casos, constataram que este tempo pode ser de 5 a 10 anos.

Deve-se ressaltar que trata-se de um processo construído no tempo, no qual a eficiência de cada etapa implica boa continuidade do processo. Levar a convergência diferentes pontos de vistas entre a multiplicidade de atores envolvidos para decisão do que será feito e partilha das ações são aspectos que justificam, em parte, a lentidão destes processos.

Neste sentido, percebe-se que a maior fraqueza do método colaborativo está associada a sua implementação. Segundo Purcell (2009) a teoria é muito coerente e bem-intencionada, mas a prática pode ser contaminada por uma visão neoliberalista, a qual priorizará interesses de uma minoria a favor do mercado, culminando numa “ação comunicativa mascarada” de um discurso inclusivo.

Flyvbjerg *apud* Dennis (2011) afirma que a mediação institucional da luta de poder pode reforçar as estruturas de poder existentes, inferindo que o planeamento colaborativo institucionalizado pode ser contrário à busca pela justiça social. Segundo Dennis (2011) quando os planeadores assumem o papel de mediadores numa tentativa de resolução de conflitos, eles cristalizam e legitimam qualquer injustiça inerente neste processo.

1.2.4. Considerações sobre o planeamento colaborativo

O foco no ator pelo planeamento urbano é consequência de dois processos simultâneos de igual relevância. O primeiro relaciona-se com os efeitos do planeamento sectorial, marcado pela decisão de uma minoria sobre o espaço urbano, segundo sua interpretação técnica ou interesses particulares. O segundo relaciona-se com o desenvolvimento de uma abordagem transdisciplinar, que reconhece a cidade como um sistema complexo articulado por uma rede de atores e elementos em constante interação. A partir desta visão, a construção de uma nova realidade urbana implica o envolvimento de todos os atores num processo colaborativo.

A caracterização desta metodologia previamente apresentada permite compreender os passos necessários para sua aplicação. Entretanto, como também demonstrado, existem fragilidades que podem minar sua implementação, e inclusive reforçar a injustiça social que intenciona-se combater. Neste sentido, considera-se importante que o planeamento e

¹⁴ Estudo desenvolvido por Frame, T. M; Gunton, T.I; Day, J.C. intitulado “*The Role of Collaborative Planning in Environmental Management: An Evaluation of Land and Resource Management Planning in British Columbia*” publicado no Journal of Environmental Planning and Management, volume 47, pp 57-80 em 2004.

prática colaborativa estejam em constante avaliação, no prisma da reflexividade social proposta por Giddens (1994).

A dinamização das instituições e promoção do capital social são aspectos essenciais para o planeamento colaborativo. A geração de *empowerment* é fundamental para o desenvolvimento de um sistema de governança urbana partilhado e coerente. Sendo assim, torna-se necessário que as instituições locais sejam instruídas para a ação participativa, visto que para tanto é necessário conhecimento específico e, sobretudo, compreensão do funcionamento do sistema urbano e das estruturas governamentais vigentes.

Contrapondo uma das mais relevantes críticas ao planeamento colaborativo, pois pode justificar argumentação de sua inaplicabilidade, é o aumento dos custos de tal metodologia para o Estado. As inúmeras reuniões de trabalho, a possível necessidade de se pagar horas suplementares de trabalho a funcionários públicos para tais reuniões, entre outros fatores, justificam este argumento. Entretanto, deve-se considerar o custo-benefício desta prática. A participação é um valor em si, podendo ser considerada um investimento, visto que além de trazer efetivas mudanças para território, evitando desperdício de verbas pela implementação de medidas ineficazes, cria as bases para governança local. Deve-se salientar que limites devem ser definidos, e por isso a necessidade de uma revisão dos gastos e definição de mecanismos de prestação de contas ao longo do processo.

Conclui-se que, assim como o espaço urbano, a prática colaborativa é uma construção social e exige uma transformação da maneira como encarar o planeamento urbano, não só por parte dos técnicos, mas também da população. Como referido por Cavalcanti (1997) o desenvolvimento sustentável exige que toda população seja educada nestas bases, e o mesmo equivale à participação. Assim como o ato eleitoral (em alguns países, como no Brasil), a decisão sobre o espaço urbano torna-se além de um direito, um dever de todos.



*Pensamento d'africano que perderam-lhe a dignidade,
Eu sou recluso bloqueado na sociedade
Pretendo sair, eu tento fugir
A porta está fechada, o que será de mim?"*
Trecho da música "Recluso da Sociedade" de Young G

CAPÍTULO II - INTERVIR NA CIDADE CONSOLIDADA: INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS, OPERAÇÃO VALE DA AMOREIRA

Tomar-se-á como caso de estudo o programa promovido pelo governo central português “Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos”. Este apresenta uma abordagem semelhante ao planeamento colaborativo visto que preconiza o envolvimento de todos os atores do território, o estabelecimento de consensos, a partilha de responsabilidades, e a criação de um modelo de governança que perdure no tempo em prol do desenvolvimento contínuo dos espaços de intervenção.

Este caso será a base para o cumprimento de um dos objetivos iniciais do presente trabalho, aquele que se refere a investigação das divergências e congruências entre a teoria e prática deste modelo de planeamento.

Neste sentido, este capítulo está dividido em três partes: contextualização e caracterização geral do programa, estudo da implementação do programa no caso do Vale da Amoreira (Moita), e, finalmente, análise baseada nos conceitos desenvolvidos no marco teórico e cruzamento dos dados obtidos na investigação do caso.

2.1. Política de Cidades Pólis XXI e o Programa Iniciativa Bairros Críticos

2.1.1. O envolvimento de atores no planeamento urbano português e o programa Polís XXI

Em Portugal, a descentralização das práticas de planeamento urbano é um fenómeno recente, apesar da existência de um anterior projeto participativo em 1974, o extinto SAAL¹⁵.

É com a revisão da Constituição Portuguesa em 1997 que se confere suporte legal a participação da sociedade civil na elaboração dos instrumentos de planeamento físico do território (artigo 65, n.º5). A entrada do país na Comunidade Europeia (CE) representou um estímulo a tal iniciativa, inserindo-o no contexto das diretivas a nível europeu relacionadas ao planeamento urbano e ao desenvolvimento sustentável das cidades.

Em 1989, o Conselho da Europa ilustrou a importância das parcerias e da participação popular criando a resolução 208 a favor de um papel mais relevante da população nas decisões nos níveis local e regional. Foram lançados programas como Poverty 3 (1989-94) contra a pobreza e exclusão social, URBAN I (1994-99) em resposta aos desafios que as cidades europeias viviam na época, URBAN II (2000-06) para revitalização de áreas centrais e periféricas, sendo que este também reforçava as parcerias e as ações mais integradas.

Como inferido por Alves (2001), a visão territorial de futuro apresentada no Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (CE, 1999), influenciou o quadro de referência para política urbana de todos os países-membros ao estabelecer os seguintes objetivos políticos a nível europeu:

¹⁵ Serviço Ambulatório de Apoio Local criado logo após a revolução do 25 de Abril (1974) pelo então secretário de Estado da Habitação, arquiteto Nuno Portas, para reabilitação de zonas de habitação degradada (erradicação de barracas e ilhas). Baseado em redes horizontais de partilha de diagnósticos e soluções entre “brigadas de apoio técnico” multidisciplinares e moradores de bairros degradados (organizados em comissões de moradores) Visava melhorar as condições de habitabilidade e oferecer moradia digna à população carente. Foi extinto em 1976 por apresentar-se contraditório as novas orientações de política económica e social que se instalam nesse ano.

- a) Reforço da prosperidade económica e emprego das cidades;
- b) Promoção da igualdade, inclusão social e regeneração nas zonas urbanas;
- c) Proteção e melhoria do ambiente urbano tendo em vista a sustentabilidade local e global;
- d) Contribuir para a boa administração urbana e a responsabilidade local.

Como referido por Cabral (2002) os planos estratégicos das cidades médias no âmbito do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB), os programas URBAN e a Intervenção Operacional Renovação Urbana (IORU), instituídos para o período de 1994-99, são programas significativos para o planeamento urbano português no que diz respeito ao envolvimento dos diversos atores e seus interesses, e que influenciaram os posteriores programas desta natureza.

Em setembro de 2005, logo após a instauração do XVIII Governo Constitucional Português (março do mesmo ano), é lançado o programa experimental Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos com uma proposta inovadora de participação em vários níveis, desde o poder central, ao poder local.

Nesta mesma lógica, mas no âmbito das cidades é lançada em 2008, para o período de 2007-2013, a Política de Cidades Pólis XXI. Integra-se nos objetivos da Estratégia de Lisboa (Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego - PNACE) e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS). É uma das áreas de competência do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, também responsável pela política de habitação. Deve-se ressaltar que a Política de Cidades Pólis XXI de maneira geral (AA VV, 2006) nasceu da aplicação do Programa Polis, destinado a valorização de áreas com potencial ambiental e cultural.

A política de cidades Pólis XXI define instrumentos para que as cidades portuguesas se tornem territórios: de inovação e competitividade; de cidadania e coesão social; de qualidade de ambiente e de vida; bem planeados e governados (DGOTDU, 2008). Como referido pelo então primeiro-ministro, José Sócrates, durante a cerimónia de apresentação do programa, esta política tem dois direcionamentos: “batalha pela qualidade de vida nas cidades e competitividade económica” tendo em conta o grande papel das cidades na sociedade e economia atuais.

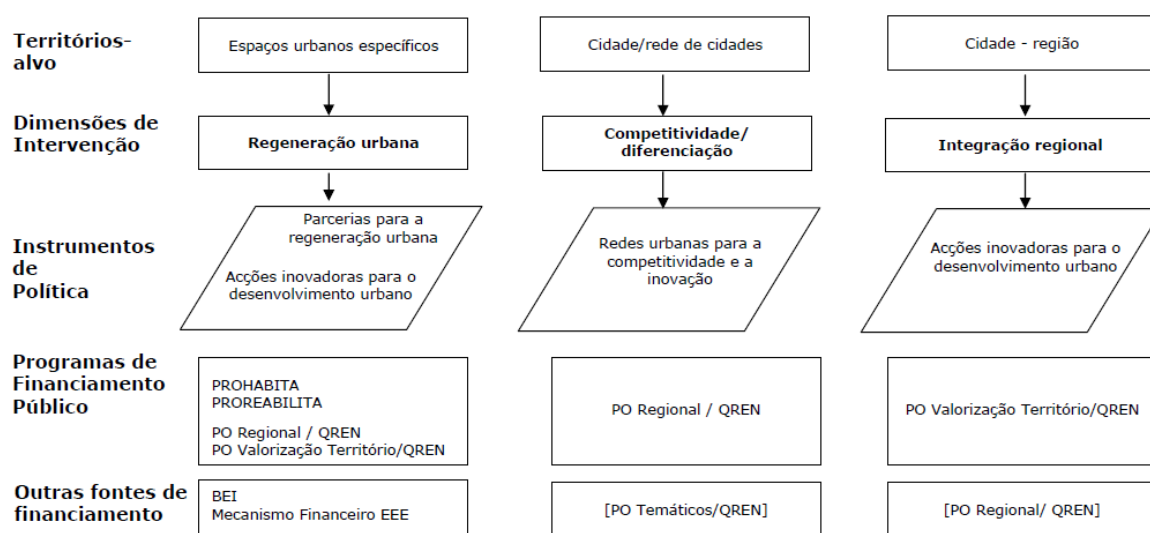
Esta política segue uma abordagem descentralizada, aplicando-se mediante os seguintes pressupostos: iniciativa local (candidaturas apresentadas por municípios, enquanto proponentes individuais ou líderes de grupos de parceiros locais); procedimentos concursais (de âmbito nacional ou regional, consoante o programa de financiamento público a utilizar); programação estratégica; parceria e contratualização.

O organismo técnico responsável pela política urbana é a Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) cabe assegurar a concretização das políticas para áreas da habitação e da reabilitação urbana. Os atores chave para a concretização da política de cidades são as autarquias, as empresas, as organizações não-governamentais e as associações (MAOTDR, 2007).

São três os eixos de intervenção e instrumentos da política (DGOTDU, 2008): parcerias para a regeneração urbana; redes urbanas para a competitividade e a inovação; e equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional. Sendo que o principal mecanismo de implementação da política são os contratos de parceria, os quais traduzirão a convergência de diversos atores públicos e privados, e diferentes fontes de financiamento.

O financiamento destes instrumentos está assegurado principalmente pelos programas operacionais do QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional) 2007-2013. Sendo possível o acesso a outras fontes de financiamento, compreendendo recursos públicos nacionais e comunitários (Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu e Banco Europeu de Investimento, p. ex.), ou ainda parcerias público-privadas.

O esquema a seguir resume as linhas de intervenção e financiamento da política.



Esquema 3: Instrumentos Política de Cidades Pólis XXI.

Fonte: Documento desenvolvido pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR, 2008).

O facto de a Política de Cidades estimular ações em parceria é importante como base para uma ação colaborativa. Considera-se que a existência de suporte legal é um passo necessário para legitimar a participação de demais entidades nos processos de planeamento. As associações locais e entidades não-governamentais devem poder encontrar seu espaço de participação para que a prática de decisão unilateral não encontre aparato legal para justificar-se. Por outro lado, sabe-se que isto não é suficiente para garantir a participação dos vários atores. Além da necessidade de mecanismos que controlem e avaliem o cumprimento deste princípio, o envolvimento das partes interessadas é um processo que depende da postura de cada ator na consolidação de uma arena comum de trabalho.

2.1.2. O programa *Iniciativa Bairros Críticos*

a. *Bairros críticos, revitalização urbana e a IBC*

Os estudos do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT-AML) de 2002 indicavam que nas áreas suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa residem mais de 800.000 pessoas em deficientes condições sociais e urbanísticas (GAT e IHRU, 2006).

Normalmente situadas em lugares estratégicos, mas por muito tempo abandonados (centros antigos, periferias, intersecções), as áreas de regeneração urbana são um grande desafio

ao planeamento urbano, pois além de tratarem-se de espaços já consolidados, concentram diversos interesses, muitas vezes conflituosos.

Um dos aspectos mais frágeis da intervenção nestes territórios é a articulação entre as questões fundiárias e as ações de planeamento. Como inferido por Alves (2001) a *necessidade de requalificação do tecido urbano para responder à procura de mais-valias fundiárias articula-se de forma complicada com princípios de coesão social e de equidade em espaços e sociedades urbanas que se consolidaram de forma diferenciada e desigual*. Sendo assim, os projetos de requalificação urbana são um desafio ao exercício do papel do Estado e das formas de governo das cidades, na sua relação com o mercado, com as sociedades e as comunidades locais (Cabral, 2002).

As áreas críticas expressam o jogo de forças políticas, económicas e sociais que atuam diretamente na cidade favorecendo o desenvolvimento de algumas áreas em detrimento de outras. A requalificação urbana visa reverter os processos de degradação e marginalidade destas áreas. De acordo com o dicionário de conceitos em gestão territorial desenvolvido pelo DGOTU¹⁶ por regeneração ou revitalização urbana entende-se uma *operação de renovação, reestruturação ou reabilitação urbana, orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano, em que as ações de natureza material são concebidas de forma integrada e ativamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e económica*.

Como inferido por Moura *et al* (2006:20) a requalificação é sobretudo *um instrumento para a melhoria das condições de vida das populações, promovendo a construção e recuperação de equipamentos e infraestruturas e a valorização do espaço público com medidas de dinamização social e económica*.

A Resolução do Conselho de Ministros que aprova a Iniciativa Bairros Críticos ratifica o reconhecimento do Estado do papel decisivo das cidades no desenvolvimento das sociedades contemporâneas, dando especial atenção aos bairros críticos, lugares onde a intervenção é mais complexa e exige resultados duradouros (RCM 143/2005, p.1). De acordo com a resolução estes bairros *“representam um risco a qualidade de vida e competitividade das principais áreas metropolitanas do país”*.

Respondendo a este desafio, em 2005, aprova-se pelo Conselho de Ministros o programa experimental Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos¹⁷, baseado nas experiências adquiridas através de anteriores programas de intervenção urbana, nomeadamente URBAN I e II e Intervenção Operacional de Renovação Urbana, implementados no período de 1994 a 1999). É destinado a territórios com fatores de vulnerabilidade crítica tanto no aspecto urbanístico-arquitetónico como socioeconómico, áreas marcadas pela degradação do edificado e do espaço público, pela insuficiência de equipamentos sociais elementares e por processos de exclusão social (Carvalho, 2008).

Em 2007 a iniciativa é integrada ao quarto pilar (Reabilitação e Valorização dos Espaços Urbanos Consolidados) da Política de Cidades Polis XXI. A experiência desenvolveu-se num horizonte temporal de a princípio dois anos (2005-2007), posteriormente alargado para 8 anos¹⁸ (2005-2013), incidindo em três territórios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto com o objetivo de *estimular e testar soluções institucionais, metodológicas e tecnológicas*

¹⁶ Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

¹⁷ Neste trabalho será utilizada denominação “Iniciativa Bairros Críticos” ou a sigla IBC.

¹⁸ RCM nº 189/2007, de 31 de Dezembro 2007

inovadoras em termos da concepção, implementação e avaliação da ação pública em áreas urbanas críticas (RCM 143/2005, p. 1).

A iniciativa preconiza um modelo de intervenção sócio territorial integrado através do envolvimento de todos os atores do território em vários níveis. Esta ideia associada a co-produção da ação são princípios-chave da IBC. Intenciona-se substituir o “*fazer para*” pelo “*fazer com*” (AA VV, 2006). Isto implica o fortalecimento do sistema de atores através de uma lógica processual, a construção de condições de confiança e compromisso, e a capacitação para a produção conjunta da ação, assim como preconiza o planeamento colaborativo.

A programação e a implementação do plano envolvem desde o poder central ao local, incluindo as várias instituições formais e informais de base territorial. Um dos aspectos mais inovadores da IBC é a proposta de romper as vigentes, e muitas vezes reforçadas, dicotomias do planeamento: modelo *bottom up* versus *top down*; técnicos versus população¹⁹. A abertura para uma visão transdisciplinar do planeamento permitiu a coexistência destes modelos numa lógica complementar.

Num exercício de democracia deliberativa, prevê-se a articulação entre os diferentes níveis de organização: governo central, administração regional e local, associações locais, e sociedade civil através de um modelo de gestão que favoreça a coordenação horizontal dos parceiros. Até 2008, 90 entidades públicas e organizações/associações locais já estavam envolvidas na iniciativa (Sousa, 2008).

A participação cívica é enfatizada como condição de êxito da intervenção (RCM 146/2005, p.1), entretanto na tomada de decisões e composição dos grupos de trabalho a população é representada pelas associações locais, o que evoca a questão da representatividade das associações locais frente a comunidade. Segundo João Ferrão (Ramos *et al*, 2008), então secretário do Estado de Ordenamento do Território e das Cidades, pretende-se, com esta escolha, fortalecer as entidades mediadoras já instaladas no bairro visando sua capacitação institucional.

Para cada território deve ser preparado um programa de intervenção *coerente e com um forte conteúdo inovador* (RCM 143/2005, p.1) através da estruturação dos três pilares da intervenção:

- **Concepção e natureza das intervenções:** sustentabilidade das ações, durabilidade dos resultados e perenidade dos efeitos, sem dependência permanente de recursos público;
- **Metodologia:** coordenação estratégica, convergência de ação entre diversos atores, participação cívica como condição de êxito da intervenção.
- **Recursos:** mobilização de novas fontes de financiamento e parcerias público-privadas.

b. Desenho metodológico da IBC

A iniciativa estrutura-se em três etapas principais: concepção, implementação e avaliação, sendo que é suposto que a avaliação seja contínua ao longo do processo. Os atores identificados estão associados através dos seguintes grupos de trabalhos:

¹⁹ Entrevista realizada com dr^a Maria João Freitas.

Grupo de Parceiros Locais (GPL) – grupo de atores com atuação a nível local, composto por representantes de seis ministérios (do Meio Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, do Estado e da Administração Interna; do Trabalho e da Solidariedade Social; da Saúde; da Educação; da Cultura) e da Presidência, Câmara Municipal, Junta de freguesia, entidades com experiência de trabalho relevante no bairro e associações e organizações de base local.

Grupo de Trabalho Interministerial (GTIM) - composto por representantes dos 8 ministérios envolvidos (apresentados anteriormente).

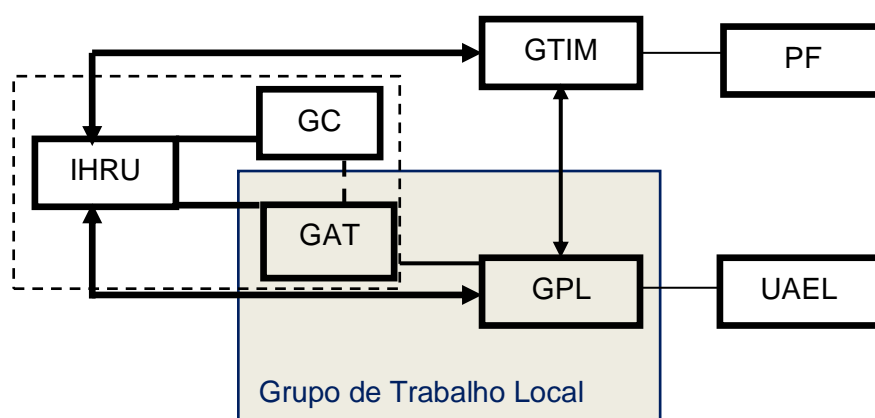
Grupo de Apoio Técnico (GAT) - constituído por consultores/peritos especializados, cujas funções passam pelo suporte ao desenvolvimento de metodologias de participação ativas, pelo apoio técnico às equipas em áreas específicas e pelo apoio metodológico à incorporação da aprendizagem resultante da avaliação. Tem o papel de coordenar, facilitar e animar o processo. Está previsto para somente a primeira fase de implementação da Iniciativa.

Unidade de Ação Estratégica Local (UAEL) - estrutura de animação e acompanhamento das ações e projetos a executar.

Parceiros de financiamento (PF)

Grupo de Consultores (GC) - composto por três peritos na área de intervenção sócio territorial, assumiu papel ao nível da consultoria técnica, do IHRU (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana), do GTIM, e dos GAT's. Segundo Ramos *et al* (2009) o GC teve papel importante na aplicação dos designios da IBC no estímulo à inovação das metodologias de planeamento participado, diagnóstico e concepção do plano de ação.

Os referidos grupos de trabalho são articulados de acordo com o seguinte esquema:



Esquema 4 – Estrutura organizativa do IBC

Fonte: Sousa, 2008.

O Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana²⁰ (IHRU) coordena as operações e tem o papel de assegurar o funcionamento dos canais de comunicação entre os níveis técnico e territorial, local e interministerial.

²⁰ Antigo Instituto Nacional de Habitação (INH)

c. Fases de desenvolvimento

De uma forma geral, a iniciativa divide-se nas seguintes etapas:

- Identificação pelo IHRU dos atores do território;
- Definição do Grupo de Parceiros Locais;
- Definição do Grupo de Apoio Técnico (GAT);
- Elaboração de um diagnóstico participado (com assessoria do GAT);
- Definição do Plano de Ação;
- Definição de um modelo de gestão;
- Assinatura do Protocolo de Parceria;
- Implementação do Plano de Ação;

No primeiro relatório de avaliação global da iniciativa (Ramos *et al*, 2009) ressalta-se o papel relevante do GAT (Grupo de Apoio Técnico) na organização e promoção dos diálogos na fase do diagnóstico. Como referido no capítulo anterior, a construção de uma visão comum para o futuro do território é fase essencial para construção de um processo colaborativo e a utilização de técnicas para participação é fundamental para que se crie um ambiente de confiança e envolvimento.

Após a fase de diagnóstico, desenvolve-se o plano de ação e o modelo de gestão que será aplicado no território. O plano de ação deve conter a descrição de todas as medidas a serem concretizadas, além da identificação dos atores a ela relacionados. A definição do plano de ação e assinatura do protocolo de parceria é o momento de partilha de responsabilidades, quando cada agente envolvido reconhece o seu papel frente a ação.

No que se refere ao modelo de gestão, a iniciativa conta com os seguintes grupos de trabalho (IHRU, 2011):

Comissão de acompanhamento (CA) - compete emitir parecer quanto à seleção e desenvolvimento dos projetos e ao acompanhamento e avaliação da Iniciativa, e é composta por representantes dos 7 ministérios envolvidos e por representantes das entidades governamentais e não-governamentais que intervêm localmente, num total de cerca de 30 entidades por território.

Comissão Executiva (CE) - composta por um representante do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU); um representante do Ministério da Segurança e Solidariedade Social; um representante do Ministério da Administração Interna e algumas comissões executivas estão representados o Ministério da Saúde ou o Instituto Português da Juventude; um representante das Autarquias; um representante da Junta de Freguesia (em 2 das comissões executivas); um representante da sociedade civil (em 2 das comissões executivas).

Equipa Local de Projeto - composta por um chefe de projeto responsável pela coordenação da equipa e da parceria e pela monitorização do plano de ação definido, uma equipa técnica local, multidisciplinar, composta por um máximo de 3 técnicos e um elemento de apoio administrativo, que é responsável pelo desenvolvimento do plano de ação detalhado, e uma parceria executiva, que é responsável pela execução das atividades e tarefas definidas no plano de ação.

Em função dos conflitos que surgem durante os momentos de discussão é considerado positivo o facto de o GAT (Grupo de Apoio Técnico) ser uma entidade sem interesses particulares no território responsável pela condução do processo. Segundo entrevistas

realizadas a parceiros da operação no Vale da Amoreira, o IHRU, apesar de estar ligado à administração central, também representa esta neutralidade, principalmente em função do perfil dos técnicos envolvidos.

Na segunda fase da IBC previu-se a saída do Grupo de Apoio Técnico (GAT) e entrada da Equipa Local de Projeto. Como referido por Ramos *et al* (2009) a saída do GAT no momento de aplicação do modelo de gestão no território foi negativo para os grupos de trabalho, pois já estavam numa dinâmica de trabalho em conjunto há seis meses, sendo o GAT o órgão animador e conhecedor de todos os processos vividos até então. Ao mesmo tempo, a integração de um chefe de projeto somente na segunda fase do processo também é considerado negativo por não ter feito parte da construção do diagnóstico e plano de ação. Como afirmado pela socióloga Dr.^a Maria João Freitas (anterior responsável do IHRU pela coordenação da IBC) o chefe de projeto acabou por “*herdar um processo que não participou*”.

A terceira fase da IBC corresponde a execução dos planos de ação e consolidação de um modelo de gestão territorial próprio que se mantenha com o fim da iniciativa. Deve-se ressaltar que nem todos os casos seguiram os mesmos tempos, a assinatura do protocolo de parceria do Lagarteiro, por exemplo, ocorreu somente em meados de 2008, enquanto nos demais casos esse momento aconteceu nos finais de 2006. Neste sentido, deve-se salientar também que o modelo proposto pela IBC, apesar de apresentar uma estrutura metodológica pré-definida e complexa, dá espaço a adaptações por parte dos atores do território.

d. Os territórios a intervir

Os três territórios escolhidos para intervenção foram Cova da Moura, na Amadora, e Vale da Amoreira, na Moita, situados na Área Metropolitana de Lisboa, e Lagarteiro no Porto. Os critérios para tal foram, segundo a RCM 143/2005, *natureza dos problemas, condições de mobilização assegurada das populações e atores locais, em particular dos municípios e atores estratégicos e condições de mobilização de parcerias estratégicas que garantam a prossecução do desenvolvimento das dinâmicas induzidas pelo projeto de maneira sustentável*.

A escolha dos locais de intervenção também levou em consideração a pré-existência ou não de intervenções territoriais de revitalização urbana. A tabela 1 caracteriza brevemente os três bairros e suas diferentes dimensões e problemáticas.

Para implementação do programa e divulgação da metodologia proposta foram realizados quatro seminários temáticos organizados pelo IHRU:

I – Políticas de Juventude e Práticas Urbanas (20/03/06)

II – Desenvolvimento Comunitário e Participação (21/04/06)

III – Empreendedorismo e Dinamização da Iniciativa Empresarial (7/06/06)

IV – A importância das Questões Económicas e de Emprego em Intervenções Integradas (4/10/06)




	Vale da Amoreira	Cova da Moura	Lagarteiro
			
Dimensão	Grande	Média	Pequena
Relação com a envolvente	Freguesia da periferia da Área Metropolitana de Lisboa	Bairro da periferia da Área Metropolitana de Lisboa	Bairro da cidade do Porto
Tipo de construção e regime de propriedade e da habitação	Construção privada Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH) – financiados pelo Estado	Construção de génese ilegal Habitação própria ou alugada	Habitação municipal Habitação alugada
Tipo de problema	Desenvolvimento e consolidação de dinâmicas	Impasse na definição da solução	Necessidade de intervenção estrutural

Tabela 1 – Ficha de caracterização dos territórios objeto da IBC.

Fonte: Sousa, 2008b.

e. Avaliações

As avaliações previstas pela iniciativa foram realizadas por entidades independentes, não envolvidas na operação. Até o presente momento foram realizadas quatro avaliações, sendo dois relatórios de avaliação global e três de avaliação de cada operação (tabela 2).

Âmbito	Período de avaliação	Entidade realizadora	Ano de edição
Relatório de Avaliação Global	Janeiro a Dezembro de 2006 (correspondente a 1ª fase da IBC)	Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa	Março de 2008
Relatórios Preliminares de Avaliação Externa das Operações Cova da Moura, Lagarteiro e Vale da Amoreira	Janeiro a Dezembro de 2006 (correspondente a 1ª fase da IBC)	Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa	Agosto de 2008
Relatório de Avaliação Global Intercalar	Novembro de 2006 a Dezembro de 2009 (correspondente a 2ª e 3ª fases da IBC)	Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra	Dezembro de 2010

Tabela 2 – Relatórios de avaliação da IBC existentes.

Fonte: Elaboração própria baseada nos referidos documentos.

2.2. IBC operação Vale da Amoreira

2.2.1. Breve histórico e caracterização

O Vale da Amoreira está localizado no Concelho da Moita, na Área Metropolitana de Lisboa, (figura 2) e estende-se numa área de 238 hectares, limitando-se a Norte pelo Caminho Municipal, Avenida 1º de Maio e pela Freguesia de Alhos Vedros, a Poente e a Sul pela fronteira dos concelhos da Moita e do Barreiro, e a Nascente é limitada pela Freguesia de Alhos Vedros (figura 3).

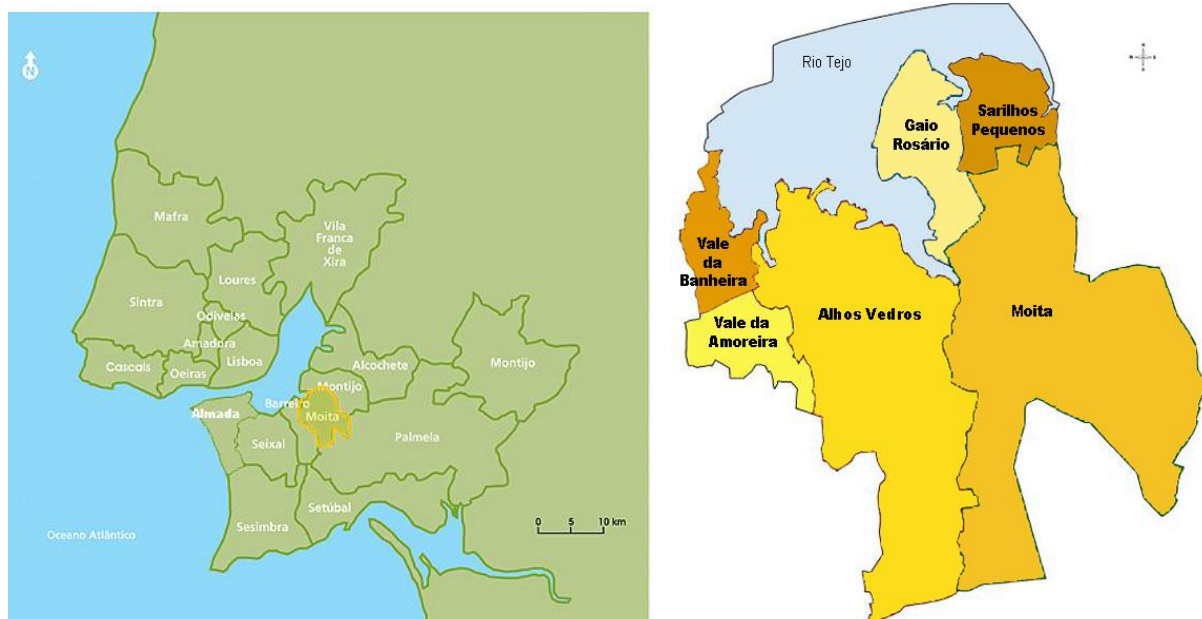


Figura 2 e 3 – Localização do Concelho da Moita na AML e do Vale da Amoreira.
Fonte: Adaptado de Câmara Municipal da Moita, Gabinete de Monitorização e Cartografia.

A freguesia do Vale da Amoreira insere-se no contexto das periferias da Grande Área Metropolitana de Lisboa, especificamente na Margem Sul do Estuário do Tejo, de crescimento não só em função dos fluxos migratórios dos anos 70/80, mas também pela instalação de pólos industriais que geraram uma ocupação extensiva do território e a criação de grandes descontínuos urbanos (figura 4 e 5). São concelhos predominantemente residenciais, dependentes de um sistema de mobilidades devido a pouca diversidade funcional que possuem.



Figura 4 e 5 – Envoltente da freguesia do Vale da Amoreira.
Fonte: Arquivo pessoal.

É nos anos 40, com a abertura do caminho-de-ferro e forte ligação com a zona industrial do Barreiro, consolidada desde 1898, que intensifica-se o processo de desenvolvimento urbano do Concelho da Moita. Nos anos 70 a península de Setúbal foi objeto de grandes projetos de investimento público, como o aeroporto Rio Frio, ponte Beato-Montijo, Plano Siderúrgico, Setenave (finalmente não concretizados), que impulsionaram o setor imobiliário na região (Marques, 2002).

Após o 25 de Abril alguns terrenos do concelho foram objeto dos Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH) e permitiram a construção de habitação social em terrenos adquiridos pelo Estado. A grande oferta habitacional de iniciativa pública, e também privada, atraíram novos moradores para a região dando origem ao caráter residencial da zona predominante até a atualidade (Marques, 2002).

Neste contexto habitacional nasce o Vale da Amoreira. Inicialmente integrado às freguesias de Alhos Vedros e Baixa da Banheira, somente em 1988²¹ adquiriu autonomia administrativa como freguesia. O seu núcleo mais antigo data do século XIX, mas até 1974 apresentava um crescimento urbano muito lento, não sendo efetivamente urbanizado.

O primeiro marco de sua urbanização foi a construção do bairro do Fundo de Fomento de Habitação em 1970, destinado ao realojamento de habitantes dos pátios e construções desordenadas da Baixa da Banheira, e para os trabalhadores migrantes do Alentejo, Algarve e Beiras, que afluíram para esta zona da margem sul a partir da década de 50, conferindo a primeira grande alteração na sua paisagem predominantemente rural da freguesia (Marques 2002).

Dois fatos históricos marcaram a identidade da freguesia. O primeiro foi o grande aumento populacional ocorrido na área metropolitana de Lisboa a partir de meados dos anos 70, chegando a ser superior a 200% no período de 80/86 naquela região (GAT e IHRU, 2006). Em 1974, 604 fogos já haviam sido construídos na freguesia, dos quais 20% foram cedidos a rendas muito baixas ou gratuitamente (GAT e IHRU, 2006).

O segundo ocorreu em 1975 com o retorno de muitos portugueses das ex-colónias no Ultramar, principalmente Angola e Moçambique. O grande afluxo de “retornados” para esta região, em razão da urgência em alojar-se, gerou situações de ocupação ilegal e desordenada de fogos ainda não acabados. A partir de então a freguesia tornou-se foco de estigma social, que só piorou ao longo do tempo em função da exclusão social e suas consequências, como violência, delinquência e tráfico de drogas.

Em 2001, a freguesia contava com uma população recenseada de 12.360 habitantes (Censos 2001), tendo sofrido expressiva diminuição populacional em relação ao anterior recenseamento em 1991, quando contava com 13.522 habitantes. O bairro é habitado por muitos imigrantes não regularizados, sendo que alguns diagnósticos e estimativas das associações locais apontam para uma população entre as 17000 e 18000 pessoas (IHRU e GAT, 2006).

O Vale da Amoreira é uma freguesia predominantemente jovem, sendo que 40% da população tem idade inferior a 25 anos. A população é composta por 55% de pessoas com origem portuguesa, e dos 45 % de pessoas de origem estrangeira a maior percentagem é de nacionalidade angolana (10,3%), cabo-verdiana (15%) e guineense (10%). Há também uma forte presença de moradores de etnia cigana.

²¹ Sua elevação a Freguesia consta do Diário da Assembleia da República, Série, n.º62 de 12 de Março de 1988 e foi publicado como Lei no Diário da República, Série n.º119 de 23 de Maio de 1988.

Em função das diversas culturas que se concentram no Vale da Amoreira (portugueses que viveram em África, imigrantes africanos, ciganos, alentejanos, algarvios e beirenses), este tornou-se um espaço multicultural rico e heterogêneo em hábitos diários e conferindo uma característica aquela comunidade e território.

É um território monofuncional, sendo considerado bairro dormitório visto que a maioria dos moradores trabalha noutros concelhos da AML. Sua economia é baseada predominantemente nas atividades do setor terciário, a qual afeta 65,6% da população. A taxa de desemprego é de 12%, superior a do Concelho que é de 10,7% (IDT, 2009).

A freguesia é composta por quatro bairros: Fontainhas, Vale da Amoreira antigo, Paixão e Descobertas, que juntos correspondem a 89,6ha de todo o território (figura 6).



Figura 6 – Freguesia do Vale da Amoreira.
Fonte: Adaptado de Google Earth, 2011.

No Vale da Amoreira 75,6% dos alojamentos tem regime de propriedade privada, e o restante (23,2%) insere-se no regime de arrendamento ou sub-arrendamento, sendo que a maioria dos alojamentos neste caso pertenciam ao IGAPHE (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado) criado na sequência da extinção do Fundo de

Fomento de Habitação. Atualmente as atribuições do IGAPHE são de responsabilidade do IHRU (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana).

No que se refere as condições de habitabilidade, 90% dos edifícios desfruta de água, eletricidade e ligação a rede de esgotos (IDT, 2009). Alguns fatores como a ocupação irregular de fogos, a desatualização dos subsídios as rendas, e a falta de organização em condomínio de muitos edifícios da freguesia afetam diretamente a integridade física dos mesmos e, conseqüentemente, a qualidade do parque habitacional e paisagem urbana.



Figura 7 - Caracterização do edificado no Vale da Amoreira.

Fonte: Arquivo pessoal.

Em entrevista com um ex-morador do Vale da Amoreira percebe-se na desvalorização fundiária desta região os efeitos na não atratividade ao lugar. Edifícios localizados apenas a alguns metros da freguesia são quase dez vezes mais caros do que aqueles do Vale da Amoreira. Estes são fatores que reforçam ainda mais o estigma a ela associado.

A freguesia apresenta espaços públicos potenciais (figura 8) mas que estão degradados e vandalizados. Conta com um campo de rampas de skate, 3 parques infantis e dois parques

de lazer, além de bibliotecas escolares e municipais (IDT, 2009). A iluminação pública é, em geral, insuficiente, criando espaços escuros e propensos a situações de insegurança (roubos, tráfico de estupefacientes, ameaças, etc). É considerada uma freguesia com dificuldades de acessibilidade não só em função do deficiente sistema de transporte, mas também, e principalmente, pelo facto de possuir poucas entradas e saídas, e bairros fechados em si, ou seja, com um único acesso.



Figura 8 – Espaços coletivos no Vale da Amoreira.
Fonte: Arquivo pessoal.

A freguesia possui uma escola do 1º Ciclo do Ensino Básico, uma EB2,3 (sede do Agrupamento) e uma Escola Secundária. Quanto à escolaridade, 30,9% da população possui o 1º Ciclo do Ensino Básico, e 25,8% terminaram o Ensino Secundário. O analfabetismo apresenta taxa de 6,7%, sendo inferior a média do concelho de 7,9%. Aproximadamente 1/3 dos jovens com 19 anos, e 36% dos jovens entre os 25 e os 29 anos, frequenta ainda ou abandonou a escola sem transpor o ensino básico (IDT, 2006).

A existência de percursos escolares acidentados gera dificuldades de inserção no mercado de trabalho, e contribui para o aumento do índice de desemprego na freguesia (12,1%) e o aumento significativo no número de benefícios do RSI (Rendimento Social de Inserção) que de 2001 para 2008 passou de 28 para 322 beneficiários.

O Vale da Amoreira conta com um histórico de cerca de 10 anos de intervenção urbanística nas últimas duas décadas. A primeira foi pelo Programa Especial de Realojamento (PER), sendo construídas 114 habitações. Em seguida, outras duas relevantes intervenções antecederam a IBC (figura 8):

Operação de Revitalização Urbana do Vale da Amoreira (ORUVA) realizada no período entre 1996 a 2001 no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana (PRU). Seu principal objetivo era a requalificação urbanística e a melhoria dos equipamentos coletivos de valorização sociocultural e socioprofissional da população, aproveitando as potencialidades existentes, nomeadamente, diversidade étnica e cultural, acessibilidade, e inserção da estrutura urbana do Concelho. O programa visava: ações de formação profissional, intervir nos equipamentos desportivos e escolares, ações de educação intercultural e ambiental, e arranjos nos espaços externos. Dentre os projetos consolidados da operação tem-se a criação do Centro de Dia, do ATL (Centro de Atividades de Tempos Livres), a construção do Mercado Municipal (figuras 9 e 10) e a criação do primeiro “Centro de Hip-Hop” do país, em 1998, com valências de formação, *ateliers*, ensaios e encontros de promoção da cultura hip-hop, rap e graffiti. Neste programa tentou-se instaurar um modelo de parceria e participação através do “núcleo dinamizador” com a função de acompanhar a operação associando os diversos agentes socioculturais locais.



Figura 9 e 10 – Mercado Municipal do Vale da Amoreira.

Fonte: Arquivo pessoal.

Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da AML (PROQUAL), desenvolvido no período de 2001 a 2005, foi implementado como forma de dar continuidade aos projetos do programa anterior, visava principalmente intervir na reconversão do espaço público, património e imagem local (arranjos de praças, largos e equipamentos esportivos). Dentre as ações concretizadas estão a constituição do Largo dos Cravos (figuras 11 e 12) e a reformulação de parques infantis e pátios das escolas.



Figura 11 e 12 – Largo dos Cravos.

Fonte: Arquivo pessoal.

Além destas duas principais intervenções, devem-se destacar também as seguintes ações, cujas áreas de intervenção apresentam-se na figura 13:

- Projeto Emprego Apoiado (iniciativa EQUAL) realizado entre 2002 e 2006 promovido por uma Parceria de Desenvolvimento englobando no Concelho da Moita a Câmara Municipal da Moita e a cooperativa Rumo;
- Gabinete de Emprego do Vale da Amoreira implantado em 2003 sendo a entidade promotora a cooperativa de solidariedade social RUMO.
- Projeto Vale da Esperança (PROGRIDE) iniciado em 2006.
- Fórum da Diversidade realizado em 2006 no âmbito do programa Luta pela Pobreza e dinamizado pelas associações locais, Câmara Municipal e Junta de Freguesia para estimular as atividades em rede.

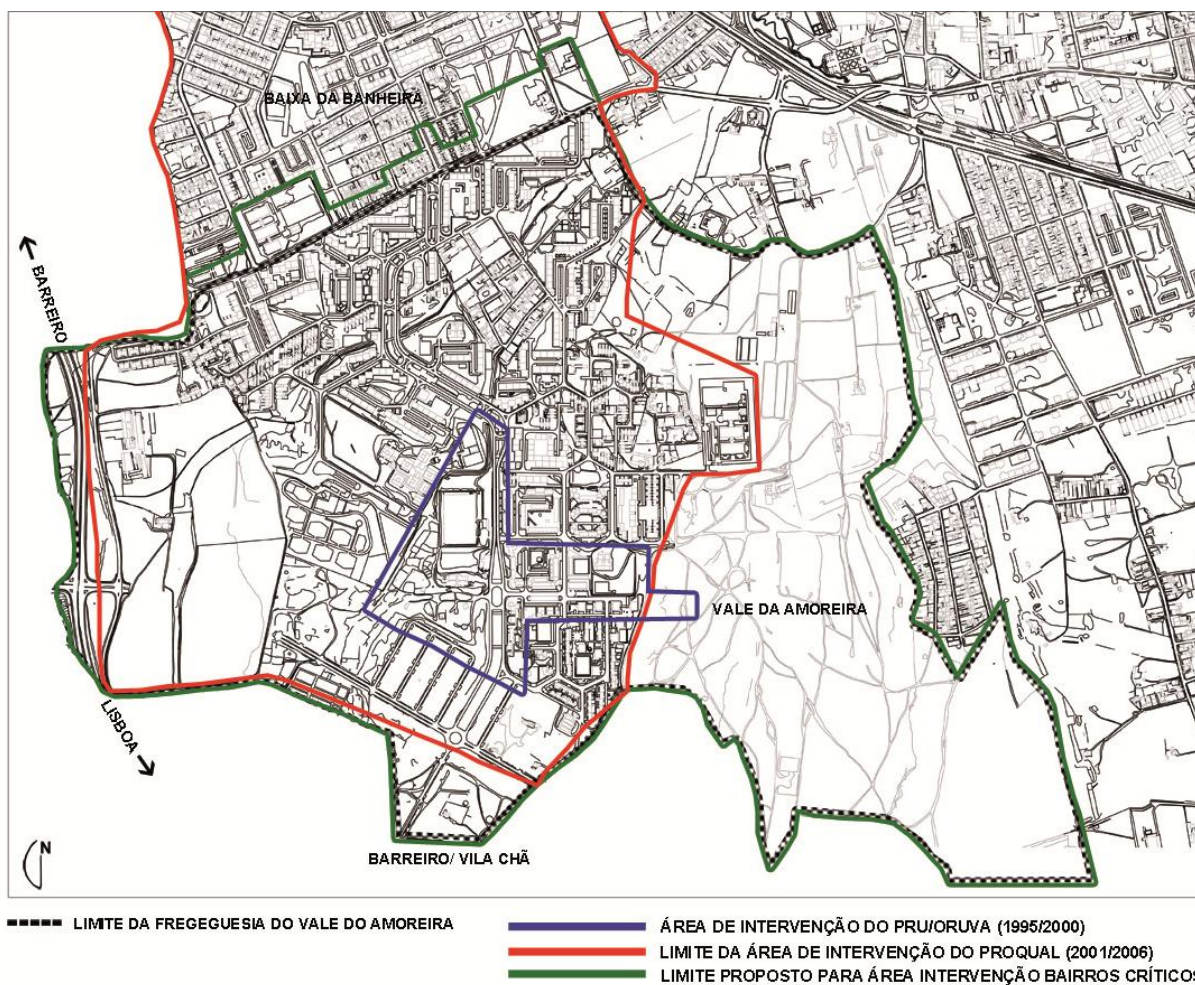


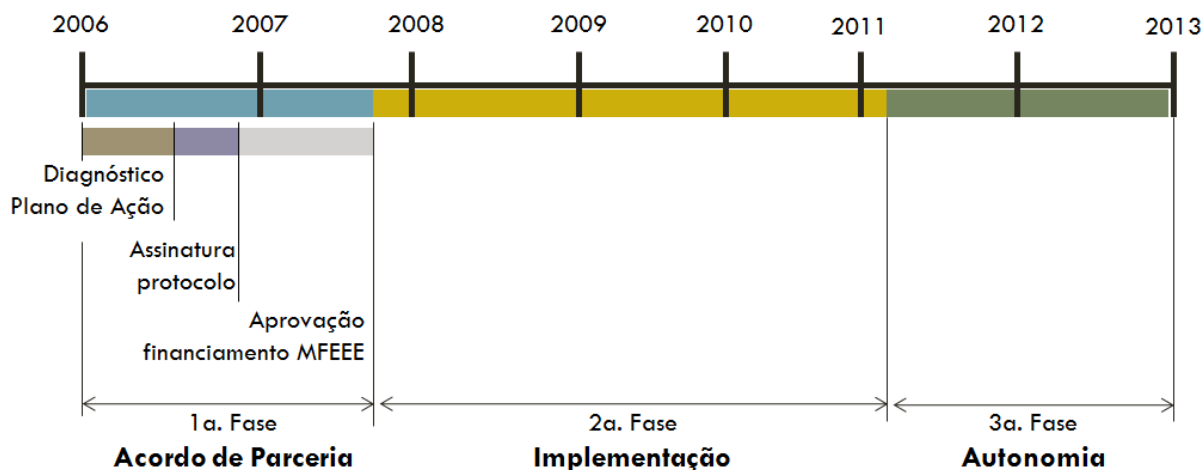
Figura 13 – Delimitações territoriais das intervenções no Vale da Amoreira.

Fonte: Adaptado de IHRU, GAT (2006)

Considera-se que estas intervenções, apesar de não terem afetado de forma relevante as dinâmicas socioeconómicas locais, foram o gérmen de uma ação colaborativa e contribuíram para as atividades em parceria durante a execução da IBC. Percebe-se que a iniciativa começou num momento em que as parcerias estavam sendo construídas, estimulando a continuidade dos trabalhos em conjunto.

2.2.2. IBC no Vale da Amoreira

A implementação da operação no Vale da Amoreira divide-se em três etapas, cronologicamente de acordo com o seguinte gráfico (esquema 5).



*MFEE: Mecanismo financeiro do Espaço Económico Europeu

Esquema 5: Cronologia desenvolvimento IBC no Vale da Amoreira.

Fonte: Elaboração própria a partir de entrevista com a socióloga Dr.ª Maria João Freitas.

Seguindo a metodologia da IBC, os trabalhos foram iniciados com a composição do Grupo de Parceiros Locais (GPL) (tabela 3) e eleição do Grupo de Apoio Técnico (GAT), sendo este composto por peritos do Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa, com representantes das áreas de Arquitetura e Sociologia.

	Nível local	Nível Municipal	Nível Nacional/ Distrital
Estado	Junta de Freguesia do VA	Câmara Municipal da Moita	OLEFA – Formação de adultos
	Centro de Saúde da Baixa da Banheira – Extensão do VA	Conselho Local de Ação Social da Moita (CLASM)	IRS - Instituto de Reinserção Social, Equipa do Barreiro
	Agrupamento Vertical de Escolas do VA		Segurança Social/ Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal – Serviço de Ação Social do Barreiro
			GNR Almada – Posto territorial da Baixa da Banheira
			ACIME – Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas, Programa Escolhas (2ª geração)
			Ministério da Educação/ DREL - Direção Regional de Educação de Lisboa
			Centro de Saúde
			IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
			Ministério da Cultura
Associativismo	RUMO, Cooperativa de	Santa Casa da Misericórdia	

	Solidariedade Social, CRL	de Alhos Vedros	
	CRIVA, Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira		
	Associação de Condóminos e Moradores do VA		
	Associação de Imigrantes Guineenses Amigos da Margem Sul		
	Centro Social e Paroquial da Baixa da Banheira		
	Associação Moitense dos Amigos de Angola		
	Associação Cabo-Verdiana do VA		
	Grupo Desportivo e Recreativo Portugal		

Tabela 3 – Atores que compõem o GPL.

Fonte: Adaptado de diagnóstico Vale da Amoreira (IHRU, GAT, 2006).

Ao GAT cabia a mediação entre a estrutura local de decisores (GTIM), o Grupo de Parceiros Locais (GPL), e a instituição promotora IHRU. Primeiramente a Associação Moitense dos Amigos de Angola não integrava o GPL. Esta e mais duas associações locais não haviam sido integradas no grupo (Juventude Sociocultural e Desportiva das Fontainhas e a Associação Guineense). “Face à dimensão do GPL” (Ramos *et al*, 2008: 17) somente a Associação Moitense dos Amigos de Angola foi integrada, sendo que a ACIME e a Junta de Freguesia ficaram responsáveis por fazer a articulação com as outras duas entidades. Posteriormente, apenas a Associação Guineense participou ativamente ao longo do programa.

As associações locais representam a sociedade civil. O facto de todas as associações estarem ligadas a específicos grupos sociais (étnicos, geracionais) suscita questões sobre a garantia da representação de todos os grupos sociais da freguesia. Ao analisar a tabela 4 que caracteriza o público-alvo das associações locais que integram o GPL, infere-se que, de um modo geral, todos os grupos estão representados. Entretanto, o facto de nem todas participarem (Centro Social e Paroquial e Associação de Moradores) causa falhas na representação dos grupos sociais a elas ligados. A falta de representantes de demais grupos étnicos como os guineenses, moçambicanos e ciganos é considerada uma fragilidade na representação civil.

Associação local	Público-alvo
Associação de Imigrantes Guineenses Amigos da Margem Sul do Tejo	Todas as faixas etárias, pessoas prioritariamente de origem guineense
Associação Moitense dos Amigos de Angola	Jovens, prioritariamente de origem angolana
Associação de Solidariedade Cabo-Verdiana dos Amigos da Margem Sul do Tejo	Famílias, prioritariamente de origem cabo-verdiana
Associação de Condóminos e Moradores do VA	Condóminos e Moradores do VA
Centro Social e Paroquial da Baixa da Banheira	Jovens e famílias
Centro de Idosos e Reformados do Vale da Amoreira (CRIVA)	Idosos e reformados

Tabela 4 – Associações locais do Vale da Amoreira e público-alvo.

Fonte: Entrevista com os atores.

Mesmo que todos os presidentes das associações afirmaram trabalhar em prol de toda a comunidade²², as associações têm a responsabilidade de responder primeiramente a seus associados.

Neste sentido, considera-se importante reforçar o papel da associação de moradores, que seria o principal representante de toda a comunidade nos assuntos ligados a freguesia. Deve-se ressaltar que atualmente existe a Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira, mas esta não atua frente a todos os moradores, sendo composta principalmente por condóminos. Além disso, não é membro ativo do programa IBC.

A primeira fase dos trabalhos (diagnóstico, elaboração do plano de ação e assinatura do protocolo de parceria) decorreu-se em aproximadamente ao longo de um ano e divide-se nas seguintes etapas:

	Duração	Método	Envolvidos
Pré-diagnóstico	2 meses (de Fevereiro a Março de 2006)	Levantamento de toda a informação existente sobre VA; Elaboração e preenchimento de Fichas dos Parceiros; Identificação das dinâmicas da freguesia; Workshop e Identificação dos Problemas e Obstáculos	Essencialmente GAT e GPL.
Diagnóstico	4 meses (de Março a Junho de 2006)	Workshop para definição de objetivos, potencialidades e meios de ação com o GPL; Trabalho paralelo com os jovens. Workshop para identificação de medidas e ações Trabalho <i>focus group</i> por eixo de intervenção	GPL e pontualmente outros grupos informais da população, através de 3 reuniões de debate com o GPL e 1 workshop com jovens;
Plano de Ação	1 mês (Junho a Julho de 2006)	Desenvolvimento de fichas de ação contendo medidas, ações, objetivos, programa, métodos, programação, parceiros, destinatários, impactes e entidades responsáveis pelos recursos	GPL e GAT
Modelo de Gestão	1 mês (Julho de 2006)		GPL e GAT
Assinatura do Protocolo de Parceria	11 de Outubro de 2006	Assinatura do protocolo	GPL e outros parceiros locais

Tabela 5 – Etapas do desenvolvimento da IBC no VA.
Fonte: Relatório de Avaliação Preliminar (Ramos *et al*, 2008)

²² Um dos presidentes das associações caracterizou sua entidade como “associação de cidadãos”.

A seguir é feita uma breve descrição e análise de cada etapa do programa.

a. *Diagnóstico*

No pré-diagnóstico, primeiramente foram elaboradas “Fichas de Parceiro” contendo os objetivos, meios de trabalho e obstáculos de cada ator atuante na freguesia. Além dos parceiros institucionais foram identificados também os “informais” (IHRU, GAT, 2006), ou seja, aqueles não associados a instituições formais, nomeadamente a Associação de Estudantes da Escola Secundária do Vale da Amoreira, a Associação de Pais e Encarregados da Educação e Artistas relacionados a Arte, principalmente o Grafiti. Apesar disso, é pouco visível sua participação ao longo do processo.

Os trabalhos relativos ao diagnóstico foram realizados primeiramente em plenário, e a metodologia utilizada foi a composição de “nuvens de problemas”, as quais foram classificadas segundo o modelo de Eisenhower de prioridade. Em seguida, em função dos resultados adquiridos foi composta uma matriz contendo os problemas, potencialidades/meios de ação e obstáculos para cada nuvem. Esta foi uma etapa que envolveu a participação de jovens da freguesia e culminou numa análise S.W.O.T.²³ e definição dos 5 eixos de intervenção. São eles:

- Eixo 1: Dinamização da atividade económica: qualificar o emprego e a iniciativa empresarial
- Eixo 2: Um espaço urbano com qualidade de vida, atrativo e competitivo
- Eixo 3: Uma freguesia socialmente coesa, que valoriza as crianças, os jovens e os mais velhos
- Eixo 4: Um espaço de encontro que valoriza a diversidade cultural, com visibilidade para o exterior
- Eixo 5: Um território governável: capacidade institucional, participação e partilha de responsabilidades

Resumidamente, o diagnóstico apontou para a seguinte caracterização do VA: “*Um território fragmentado e autocentrado, com uma imagem depreciada relacionada a marginalidade; Um espaço urbano que cria cisões ao invés de ligações; social e culturalmente plural e fragmentado*” (IHRU e GAT, 2006).

Segundo o relatório externo de avaliação preliminar (Ramos *et al*, 2008), os parceiros consideram a fase do diagnóstico um processo participado e gerador de consensos. Não foi conflitual e não alterou a leitura que os atores já tinham do território, inovando principalmente na construção de uma visão futura do mesmo e das possíveis ações para sua concretização. Por outro lado, o relatório faz referência à extrema consensualidade como sinal de um excessivo enfoque no plano de ação e distanciamento dos pontos de conflito entre as instituições.

Isto pôde ser comprovado na etapa seguinte, que apresentou-se mais conflituosa pelo facto de cada entidade defender seus interesses individuais. Considera-se que a principal causa desta postura é a falta de recursos financeiros das associações. Pela falta de sustentabilidade financeira há competitividade entre elas para obtenção de financiamentos. Como afirmado pelo representante da associação AMMAngola entrevistado, muitos parceiros viram na IBC a fonte de financiamento para os seus próprios projetos.

²³ Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

Considera-se que isto é um indício da não consolidação de uma visão de grupo nesta primeira fase, aspecto fundamental do trabalho colaborativo, mantendo-se ainda uma visão fragmentada do trabalho. Segundo o referido entrevistado, não houve um preparo das entidades para o trabalho associativo, ou seja, assimilação dos pressupostos e conceitos relacionados a este tipo de trabalho, que exige que haja uma partilha de intenções para sua concretização.

A morosidade do processo em função dos vários interlocutores causou em alguns momentos desânimo e uma sensação de desorientação da parte de alguns atores. A maioria dos membros do GPL entrevistados comentou a dificuldade em conciliar as agendas de todas as entidades envolvidas. Aqueles que são voluntários nas associações locais (a maioria) não tinham disponibilidade de participar de reuniões em horário laboral, sendo necessário adaptação nos horários de encontro.

A grande mais-valia identificada pelos atores foi o reconhecimento de forças potenciais locais existentes para transformação do território. Dentre os potenciais identifica-se: o sentimento de pertença dos habitantes ao bairro; um conjunto de instituições motivadas para intervir no bairro e a emergência de associações locais ligadas a grupos da população (GAT e IHRU, 2006).

O diagnóstico é uma fase importante para a construção da relação entre os parceiros, e determinante para o seu envolvimento nas fases seguintes. O facto de no VA já existir um dinamismo prévio entre algumas associações favoreceu o desenvolvimento do programa. Por outro lado, fragilidades frente a atitudes individualistas e questões político-partidárias dificultaram o pleno exercício da colaboração e foram identificados pelos membros do GPL entrevistados como aspectos que dificultam a coesão entre os parceiros.

O envolvimento não direto dos moradores é considerado um aspecto negativo desta primeira fase. O relatório de avaliação identifica como uma “lacuna” o não envolvimento da comunidade cigana, muito presente no bairro. A população local é a maior detentora de conhecimento sobre o sítio, de suas fragilidades, necessidades e potenciais. Como referido anteriormente, o planeamento colaborativo implica que todas as vozes do território sejam ouvidas, sendo fundamental garantir a legitimidade de todos os interlocutores.

Ainda no que diz respeito ao diagnóstico, percebe-se que ele não trouxe uma leitura da realidade diferente daquelas realizadas nas anteriores intervenções (Programa de Reabilitação Urbana e Operação de Revitalização Urbana do Vale da Amoreira), o que demonstra que o maior desafio deste território está mais ligado à ação do que ao diagnóstico em si.

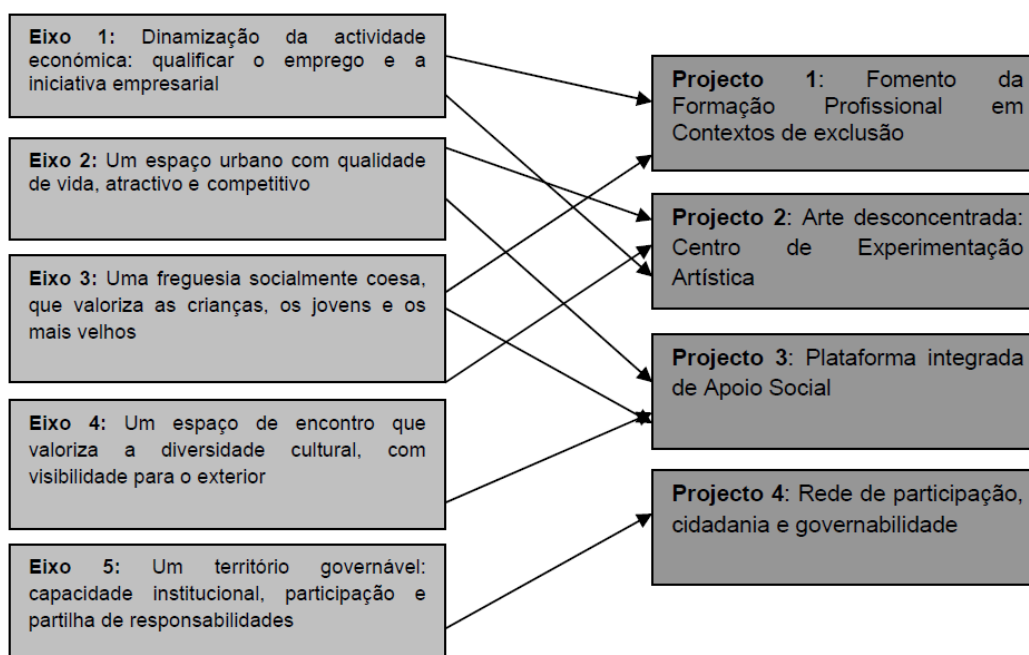
b. Plano de Ação

Esta fase caracterizou-se pela identificação de medidas para cumprimento dos objetivos através da sistematização de objetivos estratégicos, ações, identificação dos atores responsáveis e recursos disponíveis em fichas de ação para cada eixo de intervenção. Esta fase desenvolveu-se nas seguintes etapas (Ramos *et al*, 2008):

- 1ª. Workshop de estabilização de ideias para uma intervenção no VA;
- 2ª. Reunião de debate sobre os resultados anteriores;
- 3ª. Sessões temáticas para a construção de projetos estruturantes (*Focus Group*);
- 4ª. Sessão plenária de partilha e consolidação dos projetos estruturantes emergentes;

- 5º. Enquadramento lógico para a operação VA
- 6º. Consolidação do plano de ação
- 7º. Definição do modelo de gestão

Durante o desenvolvimento dos trabalhos houve um momento de tensão entre o GAT e o GPL sendo necessária uma adaptação na metodologia utilizada pelo primeiro (Ramos *et al*, 2008). Na primeira etapa, cada ator listou livremente as possíveis ações para o território para, em seguida, o GAT analisou e apresentou em eixos as ações estruturantes de intervenção. Foi esta postura diretiva do GAT que gerou conflitos, sendo que na etapa seguinte, foi dada maior liberdade ao GPL no desenvolvimento das atividades (Ramos *et al*, 2008).



Esquema 6 - Relações entre os eixos de intervenção e os projetos estruturantes.
 Fonte: Relatório de avaliação externa (Ramos *et al*, 2008)

Com a definição dos projetos estruturantes passou-se a identificação dos responsáveis por sua implementação. Nesta fase, a maior parte dos parceiros retomou o individualismo identificado no início da operação, direcionando-se às ações que já vinham desenvolvendo no período anterior a IBC.

Percebe-se novamente que a necessidade de financiamento passa a frente das questões de parceira e trabalho colaborativo. Algumas associações guardaram em mente as ações que já haviam planeado, mas que por falta de recursos não foram concretizadas. Neste sentido, infere-se que poderia ter sido importante integrar e conciliar projetos já delineados pelas associações nas ações definidas pela operação.

Ramos *et al* (2008) identifica que é nesta fase de clarificação dos papéis e responsabilização de cada ator que manifestam-se seus principais interesses e posicionamento. Este é o momento de consolidação da parceria, quando é necessário alargar os interesses, desprendendo-se daqueles exclusivamente pessoais.

Durante a fase de elaboração do plano de ação alguns atores tiveram maior protagonismo do que outros, como por exemplo a Câmara Municipal e a cooperativa RUMO. O primeiro

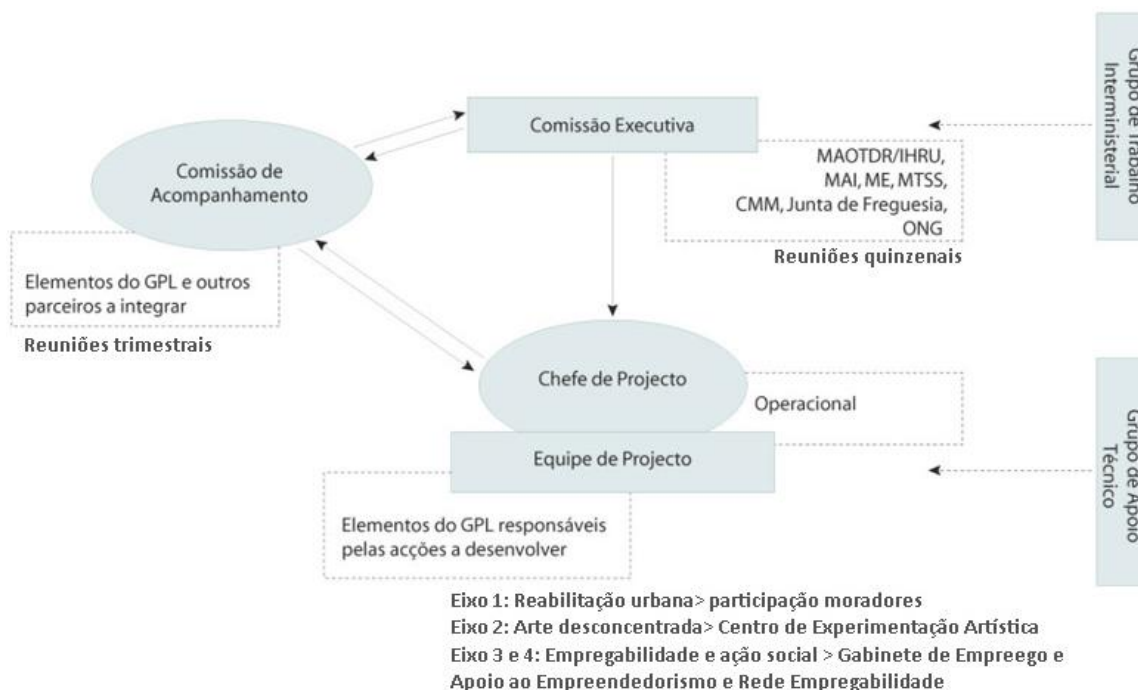
justifica-se pelas suas competências dado a posse de recursos e disponibilidade em viabilizar os projeto²⁴. O segundo deu-se em função de sua postura e histórico de trabalho em parceria. Por outro lado, outras instituições não tiveram participação nenhuma, como por exemplo o Centro Paroquial, a Associação Desportiva, e a Associação de Moradores, sendo que não foram identificadas estratégias por parte do GAT ou do GPL para inverter esta situação, estimulando-os a participar (Ramos *et al*, 2008).

A falta de dinâmicas integradoras durante o processo representa uma fraqueza do GAT, caracterizando até o não cumprimento de sua função de animador e promotor de dinâmicas de grupo.

Como previsto pelo programa IBC, a definição do plano de ação não se limitou ao financiamento existente. Como referido pela economista Dr.^a Maria Custódia Gésaro (do Gabinete de Planeamento, Auditoria e Qualidade da Câmara Municipal da Moita) em entrevista concedida, este facto apresenta dois aspectos: as ações definidas dão uma resposta mais indicada as necessidades do lugar, mas por outro lado, pela falta de um orçamento alargado não há garantia de que todas sejam concretizadas. Segundo ela este é um dos fatores que inibe o estímulo ao envolvimento direto da população nos projetos, de maneira a evitar que sejam criadas falsas expectativas.

c. Modelo de Gestão e assinatura do Protocolo de Parceria

A fase de criação do modelo de gestão foi marcada pelo esforço do GAT em coletivizar as responsabilidades, numa tentativa de superar os individualismos reconhecidos na fase anterior. O curto tempo para decisão afetou a participação dos parceiros.



Esquema 7 – Desenho do modelo de gestão da IBC no Vale da Amoreira.

Fonte: Adaptado do Guia dos Programas de Ação Territorial (DGOTDU, 2010: 109) a partir de entrevista com Augusto Sousa (IPSS RUMO).

²⁴ Informação adquirida em entrevista com o representante da Câmara Municipal da Moita, Dr.^a Maria Custódia Gésaro do Gabinete de Planeamento, Auditoria e Qualidade.

De acordo com o relatório de avaliação (Ramos *et al*, 2008) não foi identificado grande participação dos níveis superiores da administração central, contribuindo para que os parceiros do GPL não sentissem que através do GTIM fossem agilizados canais de comunicação entre os níveis local e central, mesmo sendo uma das características mais marcantes da iniciativa.

Ainda segundo o referido documento, um dos aspectos que parece contribuir para esta dificuldade de comunicação relaciona-se com a estrutura organizativa destas entidades, de cariz burocrático e com relações de poder fortemente polarizadas e enraizadas numa cultura própria, que dificilmente se altera em tão pouco tempo (Ramos *et al*, 2008: 56). A participação dos atores desse nível dependeu do envolvimento pessoal e de anteriores práticas nesta lógica, como por exemplo pela ACIME (Alto Comissariado para Imigração e Diálogo Intercultural).

A assinatura do protocolo foi dia 10 de outubro de 2006. Verifica-se que mesmo entidades que não participaram ativamente do processo assinaram o protocolo.

O principal financiamento da IBC (pelo Mecanismo Económico Europeu) só foi liberado em outubro de 2007. Durante este período IHRU realizou papel de dinamizador do grupo de trabalho. Segundo a Dr.^a Maria João Freitas, trata-se de um “hiato” que desacelerou as dinâmicas de trabalho.

Esta fase da IBC finaliza-se com a saída do Grupo de Apoio Técnico, contratação da equipa de projeto e implementação do modelo de gestão. Como já mencionado anteriormente, visto o grande envolvimento do GPL com o GAT, a saída do segundo foi um processo que marcou as atividades da IBC, principalmente pelo facto de esta estrutura não ter sido efetivamente substituída.

d. Execução do Plano de Ação

A contratação da equipa de projeto é feita pelo IHRU e coordenada por um chefe de projeto selecionado pela comissão executiva. É a estrutura responsável pela operacionalização do Programa de Ação. No Vale da Amoreira foram selecionados responsáveis para os eixos 1,2,3 e 4. Sendo que o eixo da empregabilidade e da ação social (3 e 4) são coordenados pelo mesmo responsável, não havendo nenhum responsável ligado diretamente ao eixo da governança.

Segundo dois atuantes parceiros entrevistados (associação VitaCaminho e cooperativa RUMO) os eixos ligados à ação social e à governança são muito importantes face a intervenção e deveriam ser transversais a todos os demais eixos. O facto de o principal desafio no Vale da Amoreira estar relacionado a questões sociais (delinquência, toxicodependência, inserção social, imigração clandestina) reforça-se a importância das ações sociais no território. A governança também é um aspecto muito relevante tendo em conta as dinâmicas locais entre associações e a necessidade de um envolvimento maior da população frente as mudanças.

A equipa de projeto está instalada no Gabinete Técnico Local desde março de 2008 no Mercado Municipal da freguesia. Vale a pena ressaltar que muitas das associações e gabinetes também estão localizados neste mercado (Associação de Imigrantes Guineenses Amigos da Margem Sul do Tejo (AIGAST); Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira; Gabinete Técnico Local da Iniciativa Bairros Críticos; Junta de Freguesia do

Vale da Amoreira) ou nas proximidades (CRIVA; AMMAngola; Associação Cabo-Verdiana; Centro Paroquial da Baixa da Banheira).

Esta relação de proximidade física facilita a comunicação entre as diferentes estruturas e permite uma aproximação maior da população do bairro. Entretanto as entrevistas realizadas com moradores do VA²⁵ não demonstram este facto. A maioria não apresentou-se ligada à IBC, sendo que alguns mostraram nem conhecer o programa. Deve-se salientar que nas seis visitas realizadas em diferentes momentos do dia a Associação de Condóminos do VA estava sempre fechada. Em conversa com trabalhadores dos estabelecimentos vizinhos, estes afirmaram que está sempre fechada, abrindo poucas vezes na semana.

No início de 2011 houve uma mudança no chefe de projeto da IBC no Vale da Amoreira. Todos os parceiros entrevistados²⁶ consideraram este facto um ponto negativo no desenvolvimento do processo. Afirmou-se que isto representou uma quebra nas dinâmicas de trabalho, visto que o ex-chefe de projeto era muito envolvido, e apresentava as competências técnicas e pessoais necessárias para este tipo de trabalho.

O atual chefe de projeto é também o técnico responsável pelo eixo 2 (arte desconcentrada). Um dos parceiros entrevistados salientou que isto pode privilegiar as ações relacionadas a este eixo. Por outro lado, deve-se ressaltar também que ele mantém uma relação de proximidade com a população jovem, em função das atividades em que se envolve, o que pode ser positivo para a continuidade dos trabalhos.

Neste sentido verifica-se a importância da neutralidade do chefe de projeto para que não seja gerado este tipo de sentimento de preferência por determinado eixo ou ação.

De acordo com a metodologia desenvolvida para IBC (Peixoto *et al*, 2010) estava prevista para abril de 2011 a saída do Gabinete Técnico Local do Vale da Amoreira, marcando o início da terceira fase do programa. Entretanto recentemente foi aprovada a continuação de seus trabalhos até o fim da IBC, em 2013. O atual chefe de projeto afirma que este era um passo necessário, pois é preciso assegurar uma base para as associações locais darem continuidade a ação colaborativa com o fim da IBC. Ele considera que esta transição deve ser estruturada para que as ações iniciadas sejam concluídas e para que as dinâmicas não sejam quebradas.

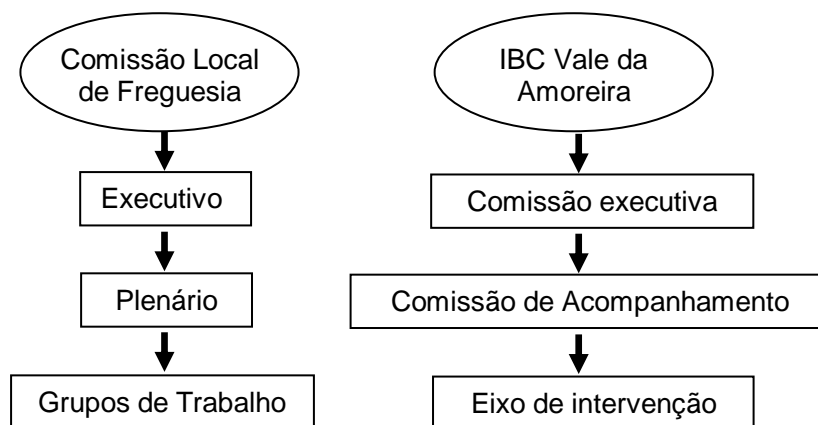
É facto que a saída repentina do Gabinete Técnico Local fragilizaria o processo que está em desenvolvimento. Entretanto, isto é considerado o resultado da não consolidação do eixo relativo a governança. De acordo com as entrevistas realizadas, os trabalhos neste sentido foram iniciados sistematicamente apenas há cerca de seis meses. Fatores como a predominância de alguns atores frente ao trabalho explicam o não desenvolvimento deste eixo.

Recentemente foi ratificado pelo CLASM²⁷ (Conselho Local de Ação Social da Moita) a criação de um grupo de trabalho que substituirá o Gabinete Técnico Local no final da iniciativa, a Comissão Local de Freguesia. Sua estrutura ainda está em discussão. O desenho até agora discutido segue o modelo proposto pela IBC como demonstra o diagrama a seguir (esquema 7):

²⁵ A lista de moradores entrevistados encontra-se no anexo 2.

²⁶ Para lista de atores entrevistados vide anexo 2.

²⁷ Fórum de discussão e aprovação de medidas e projectos a nível social local. É constituído por representantes de entidades sem fins lucrativos e por organismos da administração pública central implantados na área (CMM, 2011).



Esquema 8 – Esboço do modelo de gestão da Comissão Local de Freguesia.
 Fonte: Augusto Sousa da Cooperativa Rumo.

Deve-se ressaltar a importância das associações locais na implementação de um modelo de governança, pois é a garantia de um contínuo processo de desenvolvimento urbano independente da volatilidade das estruturas governamentais político-partidárias.

Com relação a comunicação com ministérios, o chefe de projeto afirma que esta comunicação permite certas articulações visto que “passos são quebrados” com simples telefonemas ou troca de correios eletrônicos. Além disso, como afirmado em alguns depoimentos presentes no primeiro relatório de avaliação global (Ramos *et al*, 2009) com a construção de um diagnóstico em conjunto foi possível perceber mais claramente a articulação necessária entre diferentes ministérios em uma mesma ação.

Entretanto este envolvimento não mostrou-se contínuo ao longo das atividades da IBC no VA. Segundo representante da Câmara Municipal da Moita, atualmente o presidente da Câmara já não participa das reuniões do GTIM, sendo que sua participação é garantida através de reuniões individualizadas. Na sua opinião, a Câmara e o IHRU agem em complementaridade, sendo a principal articulação entre a administração central e local. A maioria dos entrevistados identificou o IHRU como o ator-chave do processo, principal animador das dinâmicas e regulador de conflitos. Somente um parceiro citou o chefe de projeto como principal ator.

Quanto a monitorização do processo de implementação do plano de ação, não foram identificados documentos produzidos ao longo do processo, ou uma estrutura de avaliação da execução das ações (exceto os 2 relatórios de avaliação externa já mencionados). Apesar de o último relatório de avaliação global da iniciativa (realizado em 2010) dedicar uma de suas partes à análise de cada operação do programa, este o faz de uma forma geral sem desenvolver um balanço do que já foi feito e do que falta fazer.

Dois projetos marcam a ação da IBC na freguesia: a construção de um Centro de Experimentação Artística, considerado projeto âncora, e a candidatura ao instrumento da Política de Cidades, parcerias para regeneração urbana, com o projeto “Vale Construir o Futuro”. Devido a sua importância serão brevemente descritos a seguir, sendo que outras intervenções são apresentadas no anexo 1.

a. Centro de Experimentação Artística (CEA)

É o projeto de maior visibilidade da iniciativa pretendendo ser um estímulo a transformação da imagem bairro. Sua construção foi adjudicada em setembro de 2010, sendo prevista sua conclusão em 2011. Atualmente a obra encontra-se em atraso, sendo alargado o prazo de entrega e estendido o financiamento a ela direcionado.

As atividades relacionadas ao CEA foram iniciadas em março de 2008 através de um workshop direcionado ao GPL e aos jovens da comunidade, com enfoque no debate do que seria este espaço e quais atividades abrigaria. Foram discutidas questões relacionadas ao conteúdo, espaço arquitetónico e orçamento.

Prevê-se que este espaço funcione durante grande parte do dia (fechado durante somente 6 horas²⁸) contando com uma sala de espetáculos (multiusos) e diversas salas de trabalho (desde estúdios de música a espaços para dança e teatro) para abrigar atividades direcionadas a jovens, idosos, crianças e também para os projetos das associações locais. Sendo assim, o funcionamento do CEA exigirá um bom modelo de gestão, assunto atualmente debatido pelas entidades envolvidas no projeto.

Como descrito no 2º Boletim Informativo do Vale da Amoreira, trata-se de um espaço onde se vão desenvolver actividades de ensino e formação da arte como o principal instrumento de inclusão social. Visto que a freguesia se caracteriza por uma população jovem, com diferentes origens e grande diversidade de expressões culturais, o CEA é o espaço apropriado para fortalecimento e difusão das múltiplas culturas locais.

O representante da Câmara Municipal entrevistado afirma que a intenção é criar um espaço cultural atractivo de referência no Concelho da Moita e na Margem Sul do Estuário do Tejo. É uma forma de atrair as atenções para a freguesia de forma positiva.

Atualmente a programação artística do Vale da Amoreira concentra-se essencialmente em três espaços: Pé de Vento (espaço pertencente a Associação VitaCaminho), Escola nº1 e AMMAngola. De acordo com IHRU, já participaram nas diferentes atividades da Programação Artística cerca de 600 participantes diferenciados, que se traduziram em mais de 5000 participações nas atividades²⁹.

Um facto que deu grande visibilidade a este espaço foi a participação de um dos jovens do bairro ligado ao eminente CEA ter participado do concurso de talentos televisivo “Ídolos” chegando às finais e homenageando a associação AMMAngola e o CEA do Vale da Amoreira.

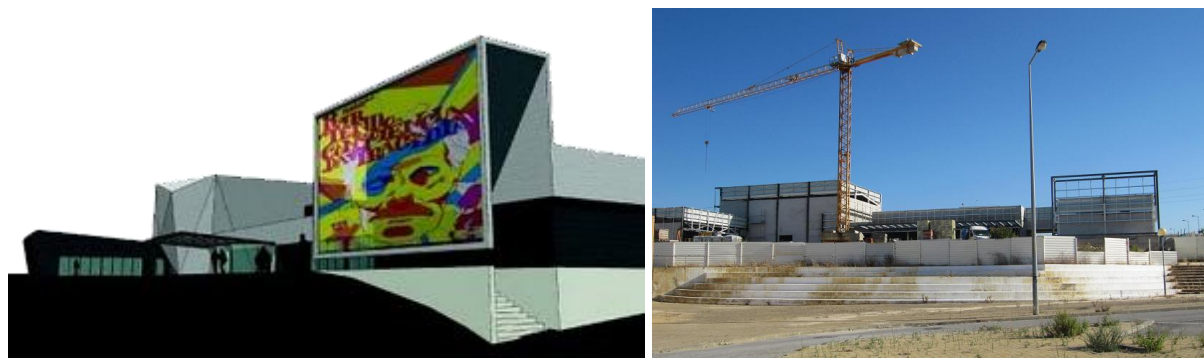


Figura 14 e 15 – Maqueta eletrónica do projeto do CEA e Estado de avanço da obra.

Fonte: http://ceavaledaamoreira.blogspot.com/2010/01/blog-post_20.html e arquivo pessoal.

²⁸ Informação concedida em entrevista com Susana Sousa, membro do IHRU.

²⁹ Fonte: Página web Portal da Iniciativa Bairros Críticos.

O Centro de Experimentação Artística é um espaço ainda não construído, mas que já existe no dia-a-dia de muitos jovens do Vale da Amoreira nos diferentes espaços que atualmente abrigam as atividades a ele ligadas. Como descrito por um dos parceiros entrevistados, é um símbolo da mudança da imagem da freguesia.

b. Candidatura “Vale Construir o Futuro”

Nos moldes da IBC, a Câmara Municipal da Moita elaborou em conjunto com catorze parceiros a candidatura “Vale Construir o Futuro” para o programa PorLisboa (instrumento de política do QREN Parcerias para Regeneração Urbana de Bairros Críticos, eixo da Política de Cidades). Esta candidatura visa a viabilização de projetos delineados no Plano de Ação da IBC que ficaram sem financiamento definido. Em agosto de 2010 foi aprovada a candidatura com um investimento global de 8 020 769,54 euros, para ações a serem concretizadas até 2012.

Em consonância com objetivos do plano de ação da IBC no VA, este programa assenta em 4 eixos de intervenção: dinamização da atividade económica, requalificação do espaço urbano, coesão social e valorização da diversidade cultural. Esta iniciativa é resultado de um processo de consolidação das parcerias estimuladas pela IBC, sendo um dos aspectos positivos apresentados por quase todos os parceiros entrevistados.

São parceiros do projeto:

- AERLIS – Associação Empresarial da Região de Lisboa
- AIGAST – Associação de Imigrantes Guineenses dos Amigos a Sul do Tejo
- ARSLVT – Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, IP
- Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira
- Cidadãos do Mundo Associação
- CRIVA – Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira
- DGA – Direcção-Geral das Artes
- DRELVT – Direcção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo
- IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
- IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
- IPJ – Instituto Português da Juventude
- Junta de Freguesia do Vale da Amoreira
- Câmara Municipal da da Moita
- RUMO – Cooperativa de Solidariedade Social CRL



CAPÍTULO 3 - O PAPEL DOS ATORES, SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS

3.1. Planeamento colaborativo no Vale da Amoreira

a. Contributos do envolvimento dos atores no planeamento

Ao comparar os pressupostos do planeamento colaborativo apresentados no primeiro capítulo com o planeamento das intervenções no Vale da Amoreira conclui-se que há um cumprimento da referida proposta, nomeadamente no envolvimento dos atores, utilização de métodos para a mediação de conflitos, e busca pela construção de uma linguagem comum. Entretanto, analisando-se o processo, surgem algumas observações.

A primeira, já mencionada anteriormente, diz respeito a representatividade das associações. A Resolução do Conselho de Ministros afirma que a participação cívica é um pressuposto da IBC, que simultaneamente pressupõe que as associações locais tenham legitimidade ao representar os moradores. Pergunta-se, em que medida as associações representam a população?

O então secretário de Estado do Ordenamento Território e das Cidades na criação do programa experimental, João Ferrão, afirma que a iniciática busca estimular a capacitação institucional dos bairros, fortalecendo lideranças locais pré-existentes. Segundo ele (Peixoto et al, 2010: 20) é uma forma de evitar que os atores mais fortes predominem e, ao mesmo tempo, permitir um trabalho conjunto com as Câmaras e Administração Central.

Entretanto a existência e envolvimento das associações locais no programa não garante a representatividade da sociedade civil. Apesar do número restrito de moradores entrevistados, pôde-se perceber que a operação IBC não está diretamente presente no quotidiano da comunidade do VA. Neste sentido, questiona-se a legitimidade das associações na representação do ponto de vista da comunidade e de suas necessidades.

Sabe-se que a clandestinidade e a falta de tempo em função do trabalho³⁰, são empecilhos para o envolvimento da população local³¹. Os moradores são os principais interessados na transformação do espaço, sendo assim justifica-se ainda mais a necessidade de seus anseios e prioridades serem considerados e representados por estruturas organizadas a este fim.

Sendo assim, num processo em que é importante o envolvimento de todos os atores, tornar-se necessária a criação de mecanismos que avaliem a efetiva participação dos habitantes ao longo de todo o programa. A existência de uma comissão de acompanhamento e de um gabinete técnico instalado no local facilitaria a implementação de mecanismos de avaliação do grau de satisfação dos moradores através de inquéritos, e outros métodos.

Com relação ao plano de intervenção, percebe-se que há uma correlação clara e coerente com o diagnóstico desenvolvido pelos parceiros envolvidos na IBC. Um dos aspectos positivos identificados é a definição de um plano baseado em ações exequíveis pelos atores envolvidos, não apresentando-se ambicioso demais. O facto de ações não terem sido planeadas em função de um orçamento pré-definido é por um lado positivo, pois permite a definição de um projeto completo de intervenção, mas por outro negativo, pois não garante que este seja totalmente concretizado.

³⁰ Em entrevista com representante do IHRU foi adquirida a informação que muitas mulheres no Vale da Amoreira saem para o trabalho por volta das 5hs da manhã e voltam somente no final do dia. Daí a necessidade da criação de um AMAS (da Segurança Social) 24 horas.

³¹ Alguns dos moradores do bairro entrevistados não quiseram identificar-se durante as entrevistas, e muitos não aceitaram dar depoimento.

b. Contributos do envolvimento dos atores na implementação do plano

De modo a sistematizar a informação obtida e construir a reflexão a respeito do que já foi implementado, foram elaboradas duas tabelas (anexo 3 e 4) contendo primeiramente, as ações propostas e atores associados, e na sequência, as ações concretizadas e o papel dos atores envolvidos. Deve-se ressaltar que não foi feita uma descrição exaustiva do papel de todos os atores relacionados a ação, e sim uma sistematização dos principais identificados de forma a compreender o papel do envolvimento dos atores na implementação das ações.

Os eixos que apresentam maior eficácia são os eixos 2 (arte desconcentrada) e 3 (empregabilidade e formação). Nestes eixos, os atores envolvidos são aqueles que apresentavam maior histórico de atividades no território, inclusive no âmbito das parcerias.

De acordo com as entrevistas com os parceiros e coleta de informações, não é clara a relação direta entre o envolvimento dos atores do eixo 1 (Requalificação do Bairro : Edifícios, Espaços Públicos e Acessibilidades) e seu efeito na implementação das ações. Percebe-se uma posição central do IHRU (instituição coordenadora) na promoção de metodologias participativas para integração dos moradores no processo de decisão das intervenções (nomeadamente intervenção no Bairro das Descobertas e nos espaços públicos).

Entidades que normalmente não estariam diretamente associadas a este eixo se mostraram importantes, como é o caso do Agrupamento de Escolas do Vale da Amoreira e do Grupo Desportivo de Portugal na concessão de espaços para reuniões, e da GNR, que contribuiu no estudo das novas acessibilidades por conhecerem as áreas de acesso mais críticas da freguesia.

A falta de financiamento prévio dificulta a execução dos planos, visto que não houve integração de outros mecanismos de financiamento, diferentes daqueles disponíveis pela Câmara e pelo IHRU. Além disso, o facto de nem todos os edifícios pertencerem ao governo também dificultou as intervenções. Neste sentido, ressalta-se o não envolvimento da Associação de Moradores e Condóminos como interlocutor do diálogo entre as entidades coordenadoras e os demais proprietários.

A intervenção na fachada da Biblioteca Municipal realizada por alguns jovens do Vale da Amoreira é uma iniciativa positiva, visto que estimula o sentimento de apropriação e valorização da intervenção. Neste sentido vale a pena citar um facto descrito por dois entrevistados, os representantes das associações AMMAngola e VitaCaminho, sobre a apropriação pelos jovens dos espaços onde se sentem integrados. Todas as associações locais foram assaltadas, menos a AMMAngola (onde está instalado o estúdio musical contendo aparelhagem técnica e informática) e a VitaCaminho (que recebeu um aviso que seria assaltada a tempo hábil de retirar os equipamentos de maior valor). Segundo os entrevistados esta exceção não é um acaso, visto que são associações muito ligadas aos jovens da freguesia.

No eixo 2 (Arte Desconcentrada: Espaço de Experimentação Artística) percebe-se um maior envolvimento dos parceiros e, ao mesmo tempo, um maior dinamismo das atividades. É o eixo com maior integração da população, especificamente dos jovens.

Tratando-se de uma freguesia com fortes raízes culturais, o reconhecimento e valorização desta característica é de grande contributo para o desenvolvimento local. Este trabalho pode ainda auxiliar na inserção social destes jovens, que passam a ver nas artes não só a expressão de seus sentimentos, mas também a possibilidade de um futuro melhor e digno.

Em entrevista realizada com ex-morador do Vale da Amoreira (Luís Simões), percebeu-se o orgulho com que se refere ao carácter artístico da freguesia, enaltecendo o facto de um dos jovens do VA ter alcançado reconhecimento nacional ao chegar às finais do programa televisivo “Ídolos”.

O facto de a IBC articular-se com projetos pré-existentes, como o projeto Educ@rte do programa Escolhas, facilitou algumas ações em parceria como a realização de workshops e organização das festas multiculturais.

A construção, não só material mas também imaterial, do Centro de Experimentação Artística demonstra uma boa articulação entre os parceiros, pois mesmo que o edifício ainda não esteja acabado, muitas das atividades que ele abrigará já estão em andamento em outras estruturas (escolas e sede de associações). A criação de um modelo de gestão para este edifício é uma etapa importante que também está a ser desenvolvida. Visto que inúmeras atividades encabeçadas por diferentes instituições serão ali realizadas é de extrema importância garantir que a partilha do espaço seja sinónimo de partilha de responsabilidades.

À semelhança do eixo 2, no eixo 3 (Formação Profissional e Empresas em Contexto de Exclusão) percebe-se que o envolvimento dos atores gerou um maior dinamismo e a concretização de algumas das ações propostas. No entanto estas concentram-se no eixo do empreendedorismo e da formação profissional, sendo que aquelas referentes ao estímulo de atividades comerciais na freguesia não foram muito desenvolvidas.

As ações realizadas mantêm estreita relação com os projetos previamente desenvolvidos pelas associações locais. Neste sentido a IBC contribuiu para unificação de ações paralelas, algumas vezes até sobrepostas, mas apresentou fraco dinamismo de novos projetos. Por tratar-se de uma freguesia sem expressiva atividade comercial, e possuir moradores com falta de recursos económicos, é de extrema importância a implementação de ações que contribuam para desenvolvimento económico local, assim como foi constatado no diagnóstico.

Como já foi referido, mas no sentido contrário ao eixo 1, o eixo 2 pôde recorrer a financiamento através de projetos já associados às instituições ou de novas candidaturas a financiamentos públicos (como ao QREN) desenvolvidas em parceria ao longo da IBC. Além disso, também pôde usufruir de estruturas já instaladas no local como o Gabinete de Emprego do Vale da Amoreira, implantado pela cooperativa de solidariedade social RUMO. Estes fatores contribuíram para o progresso deste eixo.

Em função dos problemas sociais identificados no Vale da Amoreira o eixo 4 (Plataforma Integrada de Apoio Social) tem importância crucial na transformação das dinâmicas da freguesia e na mudança da imagem a ela associada. Entretanto não percebe-se a mesma dinâmica dos anteriores eixos entre as associações, sendo que muitas das ações previstas dependem de instituições públicas, ligadas a administração municipal ou central, como o centro Multiserviços, o CLAI e o Policiamento de Proximidade.

O eixo 5 (Rede de Participação, Cidadania e Governabilidade), muito importante para manutenção das dinâmicas geradas durante a IBC e criação de um sistema local de governança teve pouca expressividade desde a implementação do plano de ação. O facto de não haver uma equipa técnica local responsável por este eixo, questões político-partidárias e posicionamento hierárquico das autarquias são considerados fatores que contribuíram para tanto. Sendo assim, pode-se inferir que ainda não existe uma visão colaborativa consolidada pelas lideranças locais.

Com relação aos atores ministeriais, é notável a articulação entre alguns setores, como o Ministério da Educação e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, e sua relação com os atores locais. Entretanto foi mencionado pela maioria dos parceiros entrevistados, e também no relatório de avaliação, que o envolvimento dos ministérios decresceu ao longo do tempo.

Alguns aspectos identificados por quase todos os moradores entrevistados devem ser destacados. No que se refere ao policiamento, todos os entrevistados expressaram a necessidade da instalação de um posto de polícia na freguesia como forma de garantir a presença constante de policiais na freguesia. A metade dos moradores entrevistados apresentou resistência à denominação “bairros críticos” conferida pelo programa. Estes, logo após a apresentação do objeto de estudo da presente pesquisa reagiram mal à expressão “Iniciativa Bairros Críticos”, apresentando instantaneamente as características positivas da freguesia, ou afirmando que “não existem bairros perfeitos”. Todos apresentaram as fragilidades do Vale da Amoreira, mas ao mesmo tempo apresentaram-se satisfeitos com a vivência urbana ali partilhada (sentimento de vizinhança).

Além disso, a maioria dos parceiros entrevistados apresentou descontentamento com relação ao número de ações concretizadas. O mesmo percebe-se na aproximação feita aos moradores que não reconhecem grandes avanços na requalificação do bairro.

De uma forma geral, considera-se que o trabalho colaborativo facilitou a implementação de alguns projetos na medida que houve um aproveitamento dos recursos de cada ator, como por exemplo a concessão de espaços para eventos, a conjugação de associados para realização de cursos, etc.

Todos os atores institucionais entrevistados qualificaram a aproximação entre as associações locais como o principal contributo da IBC no Vale da Amoreira. Esta articulação ainda não propiciou, porém, grandes transformações no espaço urbano. Deve-se reconhecer que muitas ações imateriais têm sido feitas. Entretanto questiona-se se estão direcionadas as raízes dos problemas da freguesia. O facto de os eixos relacionados com a ação social e a requalificação do espaço urbano não apresentarem-se muito concretizados reforça esta ideia e dificulta a percepção das mudanças pela população.

Sendo assim, pode-se concluir que, até o presente momento, o programa exerce o seu papel de dinamizador institucional em vários níveis, mas o mesmo ainda não está a ser gerador de transformações estruturais. Como mencionado por Maria João Freitas em entrevista concedida a revista Dependências (AA.VV, 2006) “é preciso perceber como capacitar a intervenção de forma a efetivar a mudança”.

Avaliando as entrevistas realizadas ressaltam-se dois pontos principais. Alguns parceiros criticaram a falta de articulação entre os eixos como empecilho a ações mais transformadoras. Como já mencionado, a representante entrevistada da associação de desenvolvimento pessoal e social VitaCaminho afirma que, em função dos problemas sociais presentes na freguesia, o eixo da ação social deveria ser transversal a todos os demais e com ele se cruzarem todas as demais intervenções.

Em função das inconstâncias na implementação das ações planeadas através do programa IBC no Vale da Amoreira, algumas de forma eficaz e dinâmica, e outras ainda inertes, questiona-se: o grande desafio que se coloca, estará associado à criação das condições, para se passar do plano a ação?

3.2. Considerações finais

A experiência de implementação da Iniciativa Bairros Críticos no Vale da Amoreira suscita algumas reflexões acerca do planeamento e da prática colaborativa. Pode ser considerada uma referência para novas práticas de planeamento, principalmente para o fortalecimento de dinâmicas institucionais.

Entretanto a implementação dos eixos propostos no plano têm acontecido em diferentes velocidades, e conseqüentemente gera ações fragmentadas (sectorizadas) no contexto de um programa que propõe ações sócio-territoriais integradas. Sendo assim, questiona-se, quais fatores geraram esta inconstância no arranque de cada eixo? Infere-se que esta dificuldade esteja associada a três níveis: organizacional, associativo e financeiro.

No que se refere ao nível organizacional, apesar do desenho metodológico da IBC ser muito claro³², a garantia de sua aplicação concreta não teve a mesma clareza. A falta de articulação entre os eixos, perda do entrosamento entre os atores ministeriais entre si e com demais são aspectos que contribuíram para tanto.

No nível associativo, apesar do programa conferir um papel mais forte àquelas de âmbito local, estas se depararam com barreiras relacionadas a questões político-partidárias e hierarquia por parte das mais atuantes. Estes aspectos dificultaram a coesão entre os atores, considerado um dos fatores mais importantes do trabalho colaborativo. O aspecto financeiro é, talvez, o mais importante pois suscita a questão se foi a falta de recursos financeiros o principal fator de desigualdade no avanço de cada eixo.

A necessidade de um órgão mediador e animador do processo é evidenciada nesta experiência. Ressalta-se o papel do IHRU como coordenador da iniciativa e o perfil dos técnicos envolvidos como contributo para a qualidade do trabalho. Como referenciado no marco teórico, a prática colaborativa exige o conhecimento (*know-how*) de métodos pró-ativos que sejam capazes de ultrapassar as dificuldades do individualismo e/ou hierarquias de poder entre entidades envolvidas.

Neste sentido, é preciso que plataformas colaborativas de governança sejam criadas de modo a permitir uma articulação institucional e administrativa e integração das intervenções. Neste contexto, o Estado adquire papel importante na disponibilização de recursos e desenvolvimento de meios para tanto. A Iniciativa Bairros Críticos caminha nesta direção, sendo de extrema importância sua avaliação em vários níveis, e posterior difusão enquanto política pública.

Vale a pena ressaltar dois princípios pouco avaliados na implementação da IBC que poderiam contribuir para sua eficiência: transparência e legitimidade. A transparência é fundamental para garantia de um percurso coeso ao longo do processo de planeamento e implementação do plano. A legitimidade é a garantia de escuta de todas as vozes presentes no território. Estes devem estar associados a plataforma de governança criando as bases para a ação colaborativa.

Como mencionado no primeiro capítulo, a cidade é um sistema complexo composto por inúmeros elementos, dentre eles, os atores. Estes estão associados numa rede em que a interação (ou não) entre as partes gera reestruturação. É neste contexto que o envolvimento de todos os atores é peça fundamental para a concretização das ações e melhor funcionamento dos sistemas urbanos.

³² Há críticas que seja muito técnico e complexo (AA VV, 2006)

Através da experiência Iniciativa Bairros Críticos percebeu-se que o sucesso da implementação de algumas ações esteve ligado ao perfil dos atores envolvidos, e como já mencionado, de sua experiência prévia com trabalhos em parceria. Sendo assim, torna-se necessário que o aparelho institucional funcione de modo a evitar a dependência do perfil pessoal dos envolvidos estimulando a cultura da participação.

Em suma, a partir do caso de estudo e do referencial teórico apresentado, pode-se considerar que a transposição do planejamento para ação colaborativa envolve quatro aspectos principais:

- Criação de **plataformas de governança** que permitam o desenvolvimento do *empowerment* institucional, principalmente no nível local, adaptabilidade dos instrumentos convencionais de ação e gestão urbanísticas, e disponibilização de recursos financeiros para consolidação dos planos.
- Desenvolvimento de **mecanismos que garantam transparência e legitimidade**, através de uma constante avaliação reflexiva do processo no que se refere a aplicação do método e a representação dos atores interessados.
- Necessidade de uma **entidade mediadora**, responsável pelo cruzamento de informações entre instituições nos diferentes níveis e, ao mesmo tempo, estimular a participação. Vale a pena ressaltar a importância desta entidade ser independente de mandatos políticos.
- Incentivo a **cultura da participação** através de um processo educativo envolvendo todos os cidadãos.

Assim como mencionado anteriormente, a experiência IBC no Vale da Amoreira é um demonstrativo de que é possível desenvolver um trabalho colaborativo (planeamento e execução). Trata-se de uma nova metodologia que exige uma mudança dos paradigmas vigentes de intervenção no espaço urbano, e principalmente da postura dos atores frente a isso. Implica uma abordagem pedagógica de conscientização da partilha de responsabilidades e da participação.

A maior mais-valia da implementação do programa IBC no Vale da Amoreira quando comparada com as anteriores intervenções é a colaboração entre os vários níveis administrativos e a dinamização de associações locais. A valorização de uma das principais características da freguesia (diversidade cultural e artística) através do projeto âncora representa uma aposta em uma das fortalezas ali presentes e um aprendizado para futuras intervenções.

A partir do momento em que todas as partes reconhecem, e têm consciência, do seu papel para o funcionamento de um todo, percebe-se que a ação colaborativa vai além da aplicação no planejamento e torna-se um exercício de cidadania.

Por ser um campo de ação muito novo, com poucos programas implementados, são muitas as aprendizagens a este respeito. Ao longo do tempo, estas devem gerar readaptações constantes no sistema até que esta rede, que é o espaço urbano, se aproxime da almejada coesão territorial. A cultura da participação deve ser difundida através de programas e incentivos governamentais que criem métodos e meios de se passar do plano à ação.

3.3. Reflexões para futuras investigações

A presente pesquisa suscitou inúmeras reflexões ao longo de seu desenvolvimento desde sua elaboração a sua conclusão. O tema da participação/colaboração faz emergir alguns questionamentos, tais como: Qual é o principal fator (estímulo) para envolvimento entre os atores? Como gerar uma cultura da participação? É a visibilidade das ações o maior atrativo à participação? Como implantar um modelo de governança urbana, sendo que esta depende do envolvimento dos atores?

Identificou-se, através do caso estudado, a necessidade da criação de plataformas de governança urbana que impliquem um processo transparente e com legítima participação. A partir desta constatação, revela-se necessário o estudo de metodologias de envolvimento e a identificação das principais fragilidades de um processo participativo e ação colaborativa.

Tema recentemente muito debatido, a governança apresenta-se atualmente como principal resposta às dificuldades da gestão urbana e transformação de espaços degradados e segregados (críticos). Entretanto, assim como a sustentabilidade muito mais do que uma definição conceitual, é preciso definir métodos e meios para aplicá-la.

A governança urbana é consequência de um processo de envolvimento entre atores, instâncias administrativas e da articulação dos instrumentos e recursos disponíveis (cooperação). Neste caso, novamente, a principal questão é como gerar, estimular e efetivar este processo? A transparência das ações (sejam de planejamento, quanto de execução) conduz a este caminho, e exige que os atores tenham comprometimento ao longo de todo trabalho.

Percebeu-se que a visibilidade das ações realizadas, reconhecimento e valorização das potencialidades do lugar e aproveitamento dos recursos de cada ator são fatores de estímulo a credibilidade e atrativo a participação. Torna-se necessário averiguar de forma quantitativa a percentagem de influência destes fatores para que se tornem elementos de ação estratégica.

Tais afirmações e questionamentos representam pistas para construção de novos modelos de planejamento e gestão urbana. Sabe-se que a solução de problemas ligados a bairros críticos vão além dos domínios do urbanismo. Entretanto a apropriação de uma abordagem integrada permite ao planejamento conduzir a transformação e associar áreas de atuação tradicionalmente desconectadas (saúde, educação, desporto) em prol do desenvolvimento local.

A participação, assim como a ação colaborativa e as questões de governança, representam um grande desafio ao planejamento. Estes são motores da redefinição da democracia e do papel dos cidadãos, técnicos e políticos perante o desenvolvimento local e a sustentabilidade. Neste sentido, operações como a IBC e a avaliação das mesmas, podem ser um grande contributo para o aprimoramento dos modelos de intervenção, e uma forma de ultrapassar as contradições e controvérsias entre a teoria e a prática, e entre o plano e ação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. (2006) - *Iniciativa Bairros Críticos*. Revista Dependência. Lisboa.

ALVES, S. C. N (2001) – *Planeamento colaborativo em contextos de regeneração urbana*. Dissertação de mestrado em Planeamento e Projecto do Ambiente Urbano. Universidade do Porto, Porto.

ASCHER, F. (2010) – *Novos Princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos, um léxico*. 2ª edição. Editora Livros Horizonte, Lisboa.

BENEVOLO, L. (1999) - *A história da cidade*. 3ª edição. Editora Perspectiva, São Paulo

BOELENS, L. (2010) - *Theorizing practice and practising theory: outlines for an actor relational-approach in planning*. Vol 9: pp. 28–62. Em linha: <http://www.sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav> Acesso: 25/05/2011

CABRAL, J. (2002) *Para uma política de cidades – Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas*. Revista Sociedade & Território, nº 33, 2002.

CAMPBELL, S.; FAINSTEIN, S. (2003) - *Readings in Planning Theory*. Second Edition. Reino Unido.

CMM, CAMARA MUNICIPAL DA MOITA (2011) - *Rede Social - Conselho Local de Acção Social da Moita*. Em linha: <http://www.cm-moita.pt/pt/conteudos/conselhos+municipais/clasm/> Acesso: 28/06/2011.

CASTELLS, M. (2004) - *Ciudades europeas, la sociedad de la información y la economía global*. Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura, Nº 62, pp: 41-56.

CARVALHO, C. H. (2008) – *Aproveitar as oportunidades da regeneração urbana*. Revista da Área Metropolitana de Lisboa, 4º trimestre 2008, p.3. Em linha: http://www.aml.pt/webstatic/publicacoes/periodicas/metropoles/_html/_docs/metropoles24.pdf Acesso: 14/04/2011

CAVALCANTI, C. (org.) (1997) - *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. Cortez, São Paulo. (completar edição)

CHOAY, F. (2006) - *L'urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*. Ed. ADAGP, Paris.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (1991) – *Relatório Brundlandt. Nosso futuro comum*. 2ª ed. Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio-de-Janeiro.

Comunidade Europeia (1999) - *Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: um Quadro de Acção*. Em linha: http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework_pt.pdf Acesso: 31/06/2011

CRESPO, J. L.; CABRAL, J. (2010) – *A dimensão institucional da governança urbana e gestão territorial na Área Metropolitana de Lisboa*. *Análise Social*, 2010, no.197, p.639-662.

CRUZ, C. M. (2005) - *Desafios do planeamento e gestão urbanísticos em Portugal para melhorar a qualidade do ambiente urbano*. X Colóquio Ibérico de Geografia, Universidade de Évora. pp.13, Évora.

DENNIS, E.P. (2011) - *Collaborative Planning Theories and Criticisms*. University of Michigan, Ann Arbor. Em linha: <http://www.yeahokthen.com/2011/05/collaborative-planning-theories-and.html> acesso: 25/05/2011

DGOTDU (2008). *Nota de apresentação "Política de Cidades Polis XXI"*. Em linha: <http://www.dgotdu.pt/pc/> Acesso: 30/05/2011

DGOTUDU (2008b) *Proposta de projecto de decreto regulamentar que estabelece conceitos técnicos a utilizar nos instrumentos de gestão territorial*. Em linha: www.dgotdu.pt/vot/PropostaProjDecRegConceitos.pdf Acesso 02/06/2011

DGOTDU (2010) – *Guia dos Programas de Acção Territorial*. Versão para consulta. Em linha: http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=2F31FE33-C304-4B20-BE0F-26A1AA88EBD6&field=file_src&lang=pt&ver=1 Acesso: 02/05/2011

EESC (2010) - *Apresentação geral do CESE e das suas actividades*. Em linha: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/EESC_presentation_2010_web_en.pdf Acesso: 18/06/2011

ESTIGARA, A. (2007) – *Desenvolvimento sustentável e políticas públicas: uma análise dos atores eleitos pela Agenda 21*. Em linha: http://www.educiens.org.br/download/desenvolvimento_sustentavel_adriana_15mai07.pdf Acesso: 07/02/2011

FERREIRA, F.; SOUSA, S. (2009) *A Iniciativa Bairros Críticos: territórios de inovação? II Feira Social de Peso da Régua, O local e o Social*. Em linha: http://www.cm-pesoregua.pt/fotos/galerias/II_FeiraSocial_2_iniciativa_bairros_criticos.pdf Acesso: 19/05/2011.

FRYER, P. (2011) - *A brief description of Complex Adaptive Systems and Complexity Theory*. Em linha: www.trojanmice.com/articles/complexadaptivesystems.htm Acesso 19/05/2011.

GAT, IHRU (2006) - *Diagnóstico Vale da Amoreira*. Em linha: http://observatoriova.files.wordpress.com/2010/07/va_diagnostico_4_julho.pdf Acesso: 12/05/2011.

GUERRA, I. *Tensões do urbanismo quotidiano*. In: *Políticas Urbanas, tendências, estratégias e oportunidades*. 3a. Edição. Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

GIDDENS, A. (1994). *Beyond left and right: The future of radical politics*. Stanford, CA: Stanford University Press.

HEALEY, P. (1997) – *Collaborative Planning: Shaping places in fragmented societies*. 1ª edição, MacMillan Press. Londres.

HEALEY, P. (2001) – *Towards a more place-focused planning system in Britain*. In: The governance of place: space and planning processes. Ashgate Publishing Limited, Londres.

IDT (2009) – Resumo do Diagnóstico do Território: Freguesia do Vale da Amoreira, Moita. Plano Operacional de Respostas Integradas (PORI). Em linha: <http://www.idt.pt/PT/DelegacoesRegionais/Lisboa/Documents/Vale%20Amoreira.pdf>

Iniciativa Bairros Críticos (2010a) – *Boletim Informativo Iniciativa Bairros Críticos Vale da Amoreira*. N°1, Vale da Amoreira.

Iniciativa Bairros Críticos (2010b) – *Boletim Informativo Iniciativa Bairros Críticos Vale da Amoreira*. N°2, Vale da Amoreira.

Iniciativa Bairros Críticos (2010c) – *Boletim Informativo Iniciativa Bairros Críticos Vale da Amoreira*. N°3, Vale da Amoreira.

Iniciativa Bairros Críticos (2010d) – *Boletim Informativo Iniciativa Bairros Críticos Vale da Amoreira*. N°4, Vale da Amoreira.

Iniciativa Bairros Críticos (2011) – *Boletim Informativo Iniciativa Bairros Críticos Vale da Amoreira*. N°5, Vale da Amoreira.

IHRU (2011) Modelo de Gestão Inovatório. Em linha: www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/ibc/pt/ibc/docs_pdf_ibc/IBC_Modelo_Gestao.pdf Acesso 09/04/2011

INNES, J; BOOHER (1999), D. *Metropolitan Development as a Complex System: A New Approach to Sustainability*. Economic Development Quarterly v.13, 141. Em linha: <http://www.sagepublications.com> acesso :20/04/2011.

LATOUR, B. (1987) - *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Milton Keynes: Open University Press.

MAOTDR (2007) - Apresentação Política de Cidades POLIS XXI (2007-2013).

MARQUES, J. A. (2002) - *Relatório final de estágio curricular: estudos de base para a elaboração do plano de urbanização : área-plano 1, Baixa da Banheira, Vale da Amoreira, Alhos Vedros*. Relatório de estágio em Arquitectura de Gestão Urbanística. Pp. 216. FAUTL, Lisboa.

MOURA, D.; GUERRA, I.; SEIXAS, J.; FREITAS, M.J. (2006) *A Revitalização Urbana. Contributos para a Definição de um Conceito Operativo*. Revista Cidades, Comunidades e Territórios, n°12/13, pp. 13-32.

MONTE-MÓR, R.L. (2003) – As teorias urbanas e o planeamento urbano no Brasil. Curso de Especialização em Planeamento do Desenvolvimento e Integração Regional. Paper 35. Em linha: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper35.pdf> Acesso 23/05/2010.

NEVES, J. P. (2006) - *Resumo da Teoria do Actor-Rede numa tese de mestrado em Engenharia de Produção*. Tecnologia, ciência e inovação: a abordagem sociológica. Weblog das disciplinas da área da Sociologia da Técnica. Em linha :

<http://sociologiadatecnica.blogspot.com/2006/02/resumo-da-teoria-do-actor-rede-numa.html>
Acesso: 19/05/2011

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros nº143/2005 (2005) – *Programa Qualificação e Reinserção Urbana de Áreas Críticas*.

PIMENTA NEGA. *O SAAL foi o 25 de Abril nos bairros das cidades*. Em linha:
<http://pimentanegra.blogspot.com/2005/08/o-saal-foi-o-25-de-abril-nos-bairros.html> Acesso:
31/05/2011

PINSON, D. (2009) - *Cours Histoire des formes urbaines*. Cours Histoire des formes urbaines. Master Erasmus Mundus Eurmed. Em linha : <http://d.pinson.urb.pagesperso-orange.fr/repgen/Master1HistFU.htm> Acesso: 25/04/2011

QUIVY, R., CAMPENHOUDT L. V. (2004) – *Manual de Investigação em ciências sociais*. Em linha: www.fep.up.pt/docentes/joao/material/manualinvestig.pdf Acesso: 23/02/2011

RAPOSO, I. (2011) – Aula Iniciativa Bairros Críticos para o mestrado Erasmus Mundus Eurmed.

RAMOS, T (coord); VILAS BOAS, C; COTRIM, M; MANATA, L (2009). *Relatório de Avaliação Global, Iniciativa Bairros Críticos*. Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

RAMOS, T (coord); VILAS BOAS, C; COTRIM, M; MANATA, L (2008). *A Iniciativa Bairros Críticos no Vale da Amoreira. Relatório Preliminar de Avaliação Externa*. Centro de Estudos de Serviço Social e Sociologia, Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa.

SOUSA, S (2008) *Iniciativa Bairros Críticos, governância e participação*. Congresso Internacional de Inovação Social (Nextrev). Em linha: <http://www.nextrev-lisbon.org/downloads/Dia30/11h/Comunid-e-Part-Democrat/Bairros-Criticos-Susana-Sousa.pdf> acesso: 14/02/2011

SOUSA, S. (2008b) *Iniciativa Bairros Críticos: uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território*. Revista Cidades, Comunidades e Territórios, nº16, pp. 69-75.

SÍTIOS WEB:

Portal Iniciativa Bairros Críticos:

www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/valeDeAmoreira/esta_acontecer_ibc_vale_amoreira.html

REFERÊNCIAS IMAGENS DE ABERTURA DOS CAPÍTULOS

Capítulo 1 – Autor: Tomás Saraceno, obra “Estuturas”.

Capítulo 2 – Autor: Ilam2835VA, graffiti Vale da Amoreira. Fonte:
<http://ilam2835va.blogspot.com/2009/03/decoracao-stand-ibc-festas.html>

Capítulo 3 – Fonte: <http://pplware.sapo.pt/informacao/desemprego-e-redes-sociais/>

ANEXOS



Implantação – sem escala

Fonte: Google Maps, 2011



5. Rua José da Costa Nunes

Fonte: Google Street View, 2011



6. Rua dos Sobreiros

Fonte: Google Street View, 2011

2. CONSERVAÇÃO EDIFICADO E ESPAÇO PÚBLICO



Fonte: Arquivo pessoal



Fonte: Arquivo pessoal



Edifício ao redor do Largo dos Cravos (o largo foi objeto de requalificação do programa
Fonte: Arquivo pessoal.



Fonte: Arquivo pessoal

3. INTERVENÇÕES INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS

INTERVENÇÃO NA BIBLIOTECA MUNICIPAL



Fonte: www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/historico_ibc/vale_amoreira.html

REQUALIFICAÇÃO BAIRRO DAS DESCOBERTAS



A escolha das cores da fachada foi feita com a participação da população.

Bairro das Descobertas antes da intervenção

Fonte: www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/historico_ibc/vale_amoreira.html



Fonte: Arquivo pessoal



Bairro das Descobertas atualmente

Fonte: Arquivo pessoal

GRAFFITI



Fonte: Arquivo pessoal



Sede Associação Moitense dos Amigos de Angola

Fonte: Arquivo pessoal

ANEXO II - GUIÃO DAS ENTREVISTAS

1. GUIÃO PARA ENTREVISTA COM AS INSTITUIÇÕES E ASSOCIAÇÕES

a. Questões

- Qual o papel da associação no contexto e fora do programa Iniciativa Bairros Críticos?
- Quais os pontos fortes e fracos da iniciativa?
- Há coesão entre os parceiros?
- Qual é o ator-chave para o funcionamento do processo?

b. Entrevistados

IHRU

Natureza: Administração Central
Entrevistado (a): Dra. Susana Sousa

CRIVA - Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira

Natureza: associação local (sediada no Vale da Amoreira)
Entrevistado(a): Dra. Ana Sofia Faria

RUMO

Natureza: Cooperativa CRL (não sediada no Vale da Amoreira)
Entrevistado (a): Augusto Sousa (presidente da cooperativa)

Associação de Solidariedade Cabo-Verdiana

Natureza: associação local
Entrevistado (a): Emílio Brasão (presidente)

Associação Moitense dos Amigos de Angola (AMMAngola)

Natureza: Associação local
Entrevistado (a): Feliciano Dias (Cayano) (presidente)

Centro Social Paroquial da Baixa da Banheira

Natureza: Associação social religiosa
Entrevistado(a): Secretária

Câmara Municipal da Moita

Natureza: Administração local
Entrevistado(a): Maria Custódia Gésaro do Gabinete de

Associação Imigrantes Guineenses Amigos da Margem Sul do Tejo – AIGAST

Natureza: associação local
Entrevistado(a): Márcia Santos e Eduardo Monteiro

Gabinete Técnico Local

Natureza: técnicos da IBC
Entrevistado(a): António Guterres (chefe de projeto do VA)

Associação Vitacaminho

Natureza: associação de utilidade pública

Entrevistado(a): Maria Pilar Presumido

2. GUIÃO PARA ENTREVISTA COM OS MORADORES DO VALE DA AMOREIRA

a. Questões

- Conhece a Iniciativa Bairros Críticos? Se sim, como conheceu?

- É membro de alguma das associações locais?

Se sim, qual? Se não, por que?

- Percebe alguma mudança no bairro nos últimos 4 anos?

- Quais são as prioridades no melhoramento do bairro?

b. Entrevistados

Custódia David

65 anos, de origem portuguesa, reformada, residente no VA há seis anos.

Hortência Ramos

50 anos, de origem cigana, dona-de-casa, residente no VA há mais de dez anos.

Carlos Manoel Carabaças

57 anos, de origem portuguesa

Sr. Francisco

63 anos, militar reformado (retornado), residente no VA há 30 anos.

Márcia Santos

23 anos, membro ativo da associação AIGAST, residente no Vale da Amoreira desde que nasceu.

Luís Simões (Luisinho)

33 anos, motorista de autocarro, há poucos anos deixou de morar no Vale da Amoreira, onde nasceu e cresceu.

4 moradores não quiseram conceder os dados pessoais, mas concederam uma “entrevista informal”.

Atores do eixo: RUMO (1); CRIVA (2); AMMAngola (3); AIGAST (4); Associação Cabo-Verdiana (5); Associação de Condóminos e Morados do VA (6); Junta de Freguesia do VA (7); Câmara Municipal da Moita (8); IHRU (11); ARSLVT (14)

Eixo 0: Estar bem em rede

Ator	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Medida																								
Questões operacionais																								

Atores do eixo: ACIME (9); GNR (10); IEPF (12); ISS (13); ARSLVT (14); DREL (16); IA (20)

AVALIAÇÃO: ATORES PRESENTES EM TODOS OS EIXOS

CRIVA (2); AMMAngola (3); Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira (6); Câmara Municipal da Moita (8) e IHRU (11)

Legenda:

1. Cooperativa de Solidariedade Social CRL - RUMO
2. Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira - CRIVA
3. Associação Moitense dos Amigos de Angola (AMMAngola)
4. Associação de Imigrantes Guineenses Amigos da Margem Sul do Tejo (AIGAST) (atuante, apesar de não integrar do GPL)
5. Associação de Solidariedade Cabo-Verdiana dos Amigos da Margem Sul do Tejo
6. Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira
7. Junta de Freguesia do Vale da Amoreira
8. Câmara Municipal da Moita
9. Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas (ACIME)
10. Ministério do Estado e Administração Interna/ Guarda Nacional Republicana (GNR)

11. Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)/ MAOTDR
12. Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)
13. Instituto de Segurança Social (ISS)/ Ministério do Trabalho e Segurança Social (MTSS)
14. Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT)/ Ministério da Saúde (MS)
15. Instituto da Droga e Toxicoddependência (IDT)
16. Direção Regional de Educação de Lisboa (DREL)/ Ministério da Educação (ME)
17. Centro Social e Paroquial da Baixa da Banheira
18. Santa Casa da Misericórdia de Alhos Vedors
19. Conselho Local de Ação Social da Moita (CLASM)
20. Instituto das Artes (IA)/ Ministério da Cultura (MC)
21. Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimídia (ICAM)
22. Instituto Português do Património Arquitetónico (IPPAR)
23. Instituto Português dos Museus
24. Moradores do Vale da Amoreira/ Condóminos

ANEXO IV – TABELAS COMPARATIVAS AÇÕES PLANEADAS E CONCRETIZAS E O PAPEL DOS ATORES.

AÇÕES PLANEADAS

Eixos de intervenção	Ações planeadas	Atores
<p>Requalificação do Bairro : Edifícios, Espaços Públicos e Acessibilidades</p>	<p>Medida 1: Requalificação, conservação e manutenção dos edifícios habitacionais</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Requalificação dos edifícios do IGAPHE b) Reabilitação/ conservação das partes comuns envolvente de edifícios não estatais c) Formação em “Organização e Gestão de Condomínios e de Relações de Vizinhaça” <p>Medida 2: Requalificação, conservação e manutenção dos espaços públicos e acessibilidades</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Qualificação do espaço público nos Bairros das Descobertas e CDH Vale da Amoreira (zona A, B, D, e E) b) Desenvolvimento de ações de sensibilização e formação para “Gestão, Manutenção e Vivência dos Espaços Públicos” c) Criação de novas acessibilidades entre VA e a envolvente urbana. 	<p>IHRU</p> <p>Câmara Municipal da Moita</p> <p>Junta de Freguesia do VA</p> <p>GNR</p> <p>IEFP</p> <p>ISS</p> <p>ARSLVT</p> <p>Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira</p> <p>AMAAngola</p> <p>Associação Cabo-Verdiana</p>

		Arrendatários e residentes no VA
Arte Desconcentrada: Espaço de Experimentação Artística	<p>Medida 1: Implementação do Espaço de Experimentação Artística</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Criação do Espaço de Experimentação Artística b) Programação e implementação do Espaço de Experimentação Artística <p>Medida 2: Desenvolvimento de processos de requalificação artística nos espaços urbanos</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Intervenção artística nas empenas e nas fachadas de edifícios b) Apropriação artística de espaços vazios na freguesia e participação na requalificação do espaço público c) Intervenções artísticas nos espaços públicos <p>Medida 3: Formação artística e promoção de intercâmbios e de conhecimentos artísticos</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Prevenção de situações de insucesso e abandono escolar através do ensino artístico b) Ações coletivas de formação artística c) Promoção de intercâmbios de conhecimentos artísticos 	<p>IHRU</p> <p>Câmara Municipal da Moita</p> <p>Junta de Freguesia do VA</p> <p>DREL</p> <p>IEFP</p> <p>Instituto das Artes</p> <p>CRIVA</p> <p>AMAAngola</p> <p>Associação Cabo-Verdiana</p> <p>Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira</p>

<p>Formação Profissional e Empresas em Contexto de Exclusão</p>	<p>Medida 1: Implementação de um gabinete de apoio ao emprego e ao empreendedorismo</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Implementação do Gabinete de Emprego e Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo b) Iniciativas Ensino/ Formação/ Emprego c) Iniciativas Empreendedorismo e Empresas <p>Medida 2: Fomentar o mercado da diversidade</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Criação de um mercado da diversidade b) Concepção e implementação de uma estratégia comercial integrada do tecido comercial local 	<p>IHRU</p> <p>Câmara Municipal da Moita</p> <p>ACIME</p> <p>DREL</p> <p>IA</p> <p>IEFP</p> <p>RUMO</p> <p>CRIVA</p> <p>AMAAngola</p> <p>AIGAST</p> <p>Associação Cabo-Verdiana</p> <p>Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira</p>

<p>Plataforma Integrada de Apoio Social</p>	<p>Medida 1: Promoção e qualificação de equipamentos/ serviços sociais</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Construção de um Centro Multi-Serviços do Vale da Amoreira b) Montagem de um sistema de apoio multidisciplinar à família (AMAS 24horas) c) Formação de mediadores para intervenção social na comunidade d) Melhoria de equipamentos e serviços escolares. e) <p>Medida 2: Promoção de encontro entre culturas e entre gerações e dinâmicas de apropriação dos espaços públicos</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Atividades de consciencialização para a diversidade, promovendo o encontro entre culturas b) Promoção de atividades desportivas e recreativas que promovam a apropriação do espaço público c) Criação de uma sala de novas tecnologias na biblioteca do VA <p>Medida 3: Promoção da prática de um policiamento de proximidade</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Desenvolvimento de policiamento de proximidade 	<p>IHRU</p> <p>Câmara Municipal da Moita</p> <p>Junta de Freguesia do VA</p> <p>GNR</p> <p>ACIME</p> <p>ISS</p> <p>DREL</p> <p>ARSLVT</p> <p>Santa Casa da Misericórdia de Alhos Vedros</p> <p>RUMO</p> <p>CRIVA</p> <p>AMAAngola</p> <p>Associação Cabo-Verdiana</p>
--	--	---

	<p>b) Realização de ações de sensibilização junto de jovens e contexto escolar</p> <p>Medida 4: Promoção de apoio a inserção dos imigrantes</p> <p>Ações:</p> <p>a) Abertura de um Centro Local de Apoio ao Imigrante (CLAI 2ª geração)</p> <p>b) Promoção e apoio à inserção de imigrantes em contexto escolar.</p>	<p>Associação de Condóminos e Morados do VA</p>
<p>Rede de Participação, Cidadania e Governabilidade</p>	<p>Medida 1: Criação e dinamização do tecido associativo juvenil</p> <p>Ações:</p> <p>a) Mobilização e sensibilização de jovens e de movimentos juvenis não formais para a importância do associativismo juvenil;</p> <p>b) Ações de formação sobre o associativismo e montagem de associações</p> <p>c) Ações de formação para novos líderes associativos</p> <p>d) Planeamento e implementação de um programa de intercâmbio para jovens voluntários de associações juvenis.</p>	<p>IHRU</p> <p>Câmara Municipal da Moita</p> <p>Junta de Freguesia do VA</p> <p>ARSLVT</p> <p>RUMO</p> <p>CRIVA</p> <p>AMAAngola</p> <p>Associação Cabo-Verdiana</p>

		Associação de Condóminos e Morados do VA
--	--	--

AÇÕES IMPLEMENTADAS

Eixos de intervenção	Ações concretizadas	Papel dos atores
<p>Requalificação do Bairro : Edifícios, Espaços Públicos e Acessibilidades</p> <p>Medida 1: Requalificação, conservação e manutenção dos edifícios habitacionais</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Requalificação dos edifícios do IGAPHE e) Reabilitação/ conservação das partes comuns envolvente de edifícios não estatais f) Formação em “Organização e Gestão de Condomínios e de Relações de Vizinhança” <p>Medida 2: Requalificação, conservação e manutenção dos espaços públicos e acessibilidades</p>	<p>2009</p> <p>Intervenção na Biblioteca do Vale da Amoreira</p> <p>Processo de constituição de 57 condomínios no Bairro do Vale da Amoreira</p> <p>2010</p> <p>Requalificação das Descobertas (início do processo em 2009 e conclusão em 2010)</p> <p>Projecto de execução de requalificação dos espaços públicos das zonas D e E)</p>	<p>IHRU (nível nacional/regional; administração central)</p> <p>Papel: dinamizador das atividades do eixo. Desenvolveu as sessões participativas com os moradores e os parceiros.</p> <p>Câmara Municipal da Moita (administração municipal)</p> <p>Papel: implementação, processo de abertura do concurso público para execução das obras.</p> <p>Acompanhamento da obra.</p> <p>GNR (nível regional; administração central)</p> <p>Papel: auxílio na decisão das mudanças referentes as acessibilidades ao bairro, pelo facto de conhecerem bem os pontos mais críticos, que atualmente são muito fechados.</p> <p>Escola Secundária da Baixa da Banheira</p>

<p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Qualificação do espaço público nos Bairros das Descobertas e CDH Vale da Amoreira (zona A, B, D, e E) e) Desenvolvimento de ações de sensibilização e formação para “Gestão, Manutenção e Vivência dos Espaços Públicos” f) Criação de novas acessibilidades entre VA e a envolvente urbana. 		<p>(nível local/associada a administração municipal)</p> <p>Papel: auxílio na organização das reuniões para composição de condomínios, concessão de espaços para reuniões.</p> <p>Associação de Condóminos e Moradores do VA (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: não desempenha papel frente a comunidade.</p> <p>Grupo Desportivo e Recreativo de Portugal (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: auxílio na organização das reuniões para composição de condomínios, concessão de espaços para reuniões.</p> <p>Moradores dos edifícios (nível local/ sociedade civil)</p> <p>Papel: Participação de forma concertada para aprovação das intervenções e fornecimento de elementos para o projeto.</p> <p>Jovens artistas do VA (nível local/ sociedade civil)</p> <p>Papel: executores em parceria com o Coletivo de Arquitetura MOOV da intervenção na biblioteca</p>
<p>Arte Desconcentrada: Espaço de Experimentação Artística</p> <p>Medida 1: Implementação do Espaço de Experimentação Artística</p>	<p>2008</p> <p>Projeto Arte no Verão</p> <p>2009</p>	<p>IHRU (nível nacional, regional/ administração central)</p> <p>Papel: animador do processo, comunicação com ministérios.</p>

<p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Criação do Espaço de Experimentação Artística d) Programação e implementação do Espaço de Experimentação Artística <p>Medida 2: Desenvolvimento de processos de requalificação artística nos espaços urbanos</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Intervenção artística nas empenas e nas fachadas de edifícios e) Apropriação artística de espaços vazios na freguesia e participação na requalificação do espaço público f) Intervenções artísticas nos espaços públicos <p>Medida 3: Formação artística e promoção de intercâmbios e de conhecimentos artísticos</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Prevenção de situações de insucesso e abandono escolar através do ensino artístico e) Ações coletivas de formação artística f) Promoção de intercâmbios de conhecimentos artísticos 	<p>Arte no Verão</p> <p>2010</p> <p>Encontro com monitores para apresentação CEA;</p> <p>Encontro de Graffiti;</p> <p>Encontro de Dança Africana, expressão dramática, dança contemporânea e danças ciganas;</p> <p>Oficina de Cinema;</p> <p>Oficina de movimento criativo</p> <p>Formação pedagógica (de artistas para tornarem-se formadores);</p> <p>Início da construção do CEA (conclusão prevista inicialmente para 2011, recentemente alargada para 2012);</p> <p>2011</p> <p>Construção do Estúdio Comunitário;</p> <p>Mixtape (CD com músicas desenvolvidas pelos jovens do Vale da Amoreira);</p>	<p>DGAtes (nível nacional/ administração central)</p> <p>Câmara Municipal da Moita (administração municipal)</p> <p>Junta de Freguesia do VA Moita (administração local)</p> <p>AMAAngola (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: contato direto com jovens VA, concessão do espaço para implementação do estúdio, acompanhamento das atividades dos jovens naquele espaço e outras atividades do CEA</p> <p>Associação Caboverdiana (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: contributo nos eventos culturais.</p> <p>Vitacaminho (nível local/ associação de utilidade pública)</p> <p>Papel: Desenvolvimento dos Workshop's de Expressão Artística e Cultural; organização de actividades; animação de festas/eventos; Cartaz Artístico-Cultural da Freguesia</p> <p>Coordenação dos projetos Educ@rte e Escolhas VA. Concessão de espaço para atividades do CEA.</p> <p>Agrupamento de Escolas do Vale da Amoreira (nível local/ administração regional)</p> <p>Papel: Concessão de espaços para realização das atividades.</p>
--	--	---

	<p>Oficina de Cinema</p> <p>Atividades oferecidas pelo Centro de Experimentação Artística (atualmente distribuídas em nos estabelecimentos: AMMAngola, Pé-de-Vento (sede projeto Escolhas VA), Biblioteca Municipal, Escolas EB 2+2 do VA, Escola EB1 JI no. 1) relacionadas a dança, música, artes visuais, teatro e formação.</p> <p>Cursos para jovens com actividades divertidas (para motivar continuação na escola)</p>	
<p>Formação Profissional e Empresas em Contexto de Exclusão</p> <p>Medida 1: Implementação de um gabinete de apoio ao emprego e ao empreendedorismo</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> d) Implementação do Gabinete de Emprego e Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo e) Iniciativas Ensino/ Formação/ Emprego f) Iniciativas Empreendedorismo e Empresas <p>Medida 2: Fomentar o mercado da diversidade</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Criação de um mercado da diversidade d) Concepção e implementação de uma estratégia comercial integrada do tecido 	<p>2008</p> <p>Diagnóstico da atividade empresarial do VA</p> <p>2009</p> <p>Curso de Instalação e Operação de Sistemas Informáticos</p> <p>Gabinete de Inserção Profissional no Vale da Amoreira (GIP VA)</p> <p>2010</p> <p>Plano de Formação Integrado do Vale da Amoreira</p> <p>GEAE (Gabinete de Emprego e Apoio ao Empreendedorismo)</p>	<p>IHRU (nível nacional, regional/ administração central)</p> <p>Câmara Municipal da Moita (administração municipal)</p> <p>Papel: Comodatário do GIP</p> <p>Junta de Freguesia do VA (administração local)</p> <p>Equipa de Projeto IBC (nível local/ administração central)</p> <p>Papel: elaboração do diagnóstico, dinamizador do processo.</p> <p>IEFP (nível regional/ administração central)</p> <p>Papel: cursos de formação profissional na IEFP do Seixal.</p>

<p>comercial local</p>	<p>Projeto Empreendedorismo Imigrante</p> <p>Encontro de empresários</p> <p>Associativismo Juvenil/Empreendedorismo Social - 1º e 2º grupos</p> <p>Projeto “Meu Percurso”</p> <p>2011</p> <p>Sessão sobre financiamento para quem "Quer criar a sua empresa"?</p> <p>Concurso "Ideias em Acção 2011"</p> <p>Plano de Actividades 2011 da Rede para a Empregabilidade</p> <p>Associativismo Juvenil/Empreendedorismo Social – formação de professores</p> <p>Projeto “Meu Percurso” (2º e 3º grupos)</p> <p>Blog “Observatório do Vale da Amoreira”</p> <p>Curso de Empreendedorismo</p>	<p>ANDC (nível nacional/ associação de utilidade pública)</p> <p>Papel: microcrédito</p> <p>AERLIS (nível regional/ associação de utilidade pública)</p> <p>Papel: cursos de formação parceria em projetos.</p> <p>ACIDI (nível nacional/ administração central)</p> <p>Papel: financiamento do PEI</p> <p>CRIVA (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: promotor das ações e envolvimento com a comunidade.</p> <p>RUMO (nível local/ cooperativa de solidariedade social CRL)</p> <p>Papel: desenvolvimento de projetos para inclusão educativa, social e profissional, ou seja, cursos de formação e capacitação. Animadores, catalisadores da construção em rede.</p> <p>AIGAST (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: Desenvolvimento de projetos/ cursos de formação nas áreas de educação, formação e empregabilidade.</p> <p>Clube Desportivo de Portugal (nível local/</p>
------------------------	---	---

	<p>Projecto Empreendedorismo Imigrante (PEI)</p> <p>Sessão de esclarecimento da AIGAST e da Universidade Técnica de Lisboa sobre o ingresso no Ensino Superior</p> <p>Sessão: Financiamento para a Criação de Negócios</p>	<p>associação civil)</p> <p>Papel: Concessão de espaços para cursos de formação.</p>
<p>Plataforma Integrada de Apoio Social</p> <p>Medida 1: Promoção e qualificação de equipamentos/ serviços sociais</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> f) Construção de um Centro Multi-Serviços do Vale da Amoreira g) Montagem de um sistema de apoio multidisciplinar à família (AMAS 24horas) h) Formação de mediadores para intervenção 	<p>2008</p> <p>Policiamento de proximidade</p> <p>Festa de Natal Comunitária 2008</p> <p>2009</p> <p>Festas Multiculturais</p> <p>Visita do Comissariado para os Direitos Humanos ao</p>	<p>IHRU (nível nacional, regional/ administração central)</p> <p>Câmara Municipal da Moita (administração municipal)</p> <p>Papel: concessão de terrenos para as hortas; comodato para utilização do edifício ATL/Centro de Dia do VA que estava devoluto para implantação do Centro Comunitário Multi-serviços.</p> <p>Junta Freguesia do VA (administração local)</p>

<p>social na comunidade</p> <p>i) Melhoria de equipamentos e serviços escolares.</p> <p>Medida 2: Promoção de encontro entre culturas e entre gerações e dinâmicas de apropriação dos espaços públicos</p> <p>Ações:</p> <p>d) Atividades de consciencialização para a diversidade, promovendo o encontro entre culturas</p> <p>e) Promoção de atividades desportivas e recreativas que promovam a apropriação do espaço público</p> <p>f) Criação de uma sala de novas tecnologias na biblioteca do VA</p> <p>Medida 3: Promoção da prática de um policiamento de proximidade</p> <p>Ações:</p> <p>c) Desenvolvimento de policiamento de proximidade</p> <p>d) Realização de ações de sensibilização junto de jovens e contexto escolar</p> <p>Medida 4: Promoção de apoio a inserção dos imigrantes</p> <p>Ações:</p> <p>a) Abertura de um Centro Local de Apoio ao Imigrante (CLAI 2ª geração)</p>	<p>Vale da Amoreira</p> <p>Programa de Cessação Tabágica</p> <p>Centro comunitário multiserviços</p> <p>Festa de Natal Comunitária</p> <p>2010</p> <p>Esplanada de Verão (ações que visaram a promoção da apropriação de espaços públicos sub-aproveitados, bem como, revitalizar o Mercado Municipal)</p> <p>Projeto para criação de hortas comunitárias no Vale da Amoreira</p> <p>Festas Multiculturais</p> <p>Festa de Natal Comunitária</p> <p>Formação de Técnicos: Coaching</p>	<p>Equipa de Projeto IBC</p> <p>Papel: divulgação e registro dos eventos, dinamização das atividades.</p> <p>PSP (nível regional/ administração central)</p> <p>Papel: policiamento de proximidade com a população.</p> <p>Agrupamento de Escolas do VA (nível local/ administração regional)</p> <p>Papel: Concessão de espaço para realização de algumas atividades.</p> <p>Segurança Social (nível nacional/ administração central)</p> <p>Papel: facilitadora da implementação do projeto AMAS 24 horas.</p> <p>CRIVA (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: organização de eventos.</p> <p>Associação Cabo Verdiana e do Núcleo de Mulheres (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: envolvimento nas atividades culturais e de envolvimento social.</p> <p>AMAAngola (nível local/ associação civil)</p> <p>Papel: Apoio no desenvolvimento das atividades artísticas através dos jovens associados ao CEA.</p>
--	--	--

<p>b) Promoção e apoio a inserção de imigrantes em contexto escolar</p>		<p>AIGAST (nível local/ associação civil) Papel: Participação no desenvolvimento de projetos culturais para divulgação da cultura guineense.</p>
<p>Rede de Participação, Cidadania e Governabilidade</p> <p>Medida 1: Criação e dinamização do tecido associativo juvenil</p> <p>Ações:</p> <ul style="list-style-type: none"> e) Mobilização e sensibilização de jovens e de movimentos juvenis não formais para a importância do associativismo juvenil; f) Ações de formação sobre o associativismo e montagem de associações g) Ações de formação para novos líderes associativos h) Planeamento e implementação de um programa de intercâmbio para jovens voluntários de associações juvenis. 	<p>2010</p> <p>Oficinas “Como elaborar candidaturas a projectos”</p> <p>Formações para técnicos das entidades do Vale da Amoreira</p> <p>Aprovação da Comissão Social de Freguesia</p>	<p>IHRU (nível nacional, regional/ administração central) Papel: animador do processo.</p> <p>Gabinete Local da IBC (nível local/ administração central) Papel: promoção das atividades.</p> <p>Conselho Local de Ação Social da Moita (nível municipal/ rede social) Papel: Articulação com a Rede Social da Moita.</p> <p>RUMO (nível local/ cooperativa de solidariedade social CRL) Papel: um dos dinamizadores do processo.</p>

Legenda:

RUMO - Cooperativa de Solidariedade Social CRL

CRIVA - Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira

AMMAngola - Associação Moitense dos Amigos de Angola ()

AIGAST - Associação de Imigrantes Guineenses Amigos da Margem Sul do Tejo

Associação de Solidariedade Cabo-Verdiana dos Amigos da Margem Sul do Tejo

Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira
Junta de Freguesia do Vale da Amoreira
Câmara Municipal da Moita
ACIME - Alto Comissariado para Imigração e Minorias Étnicas
ACIDI - Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural
MEAI/ GNR - Ministério do Estado e Administração Interna/ Guarda Nacional Republicana
IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
ISS/ MTSS - Instituto de Segurança Social/ Ministério do Trabalho e Segurança Social
ARSLVT / MS - Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo/ Ministério da Saúde
IDT - Instituto da Droga e Toxicoddependência
DREL / ME - Direção Regional de Educação de Lisboa/ Ministério da Educação
Centro Social e Paroquial da Baixa da Banheira
Santa Casa da Misericórdia de Alhos Vedros
CLASM - Conselho Local de Ação Social da Moita
IA/ MC - Instituto das Artes/ Ministério da Cultura
ICAM - Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
IPPAR - Instituto Português do Património Arquitectónico
Instituto Português dos Museus
CD a partir de alguns temas pré-definidos para as músicas: Aborto, Imigração, Discriminação, Bairro, Drogas/Vícios, Escola /Educação,Felicidade,
Polícia/Segurança, Velhice e Exclusão Social)
AERLIS – Associação Empresarial da Região de Lisboa
ANDC - Associação Nacional de Direito ao Crédito