



LABORATÓRIO NACIONAL
DE ENGENHARIA CIVIL

A INTERVENÇÃO SÓCIO-URBANÍSTICA EM CONTEXTOS DE RISCO

Dos processos de participação à dimensão técnico-metodológica
de apoio à decisão

Marluci Menezes

Investigadora Auxiliar, LNEC

Lia Vasconcelos

Professora, FCT / UNL

LISBOA • 2010

COMUNICAÇÕES
COM 150

MENEZES, Marluci

Geógrafa, Doutora em Antropologia Social e Cultural
Departamento de Edifícios

VASCONCELOS, Lia

Arquiteta, Doutora em Planeamento Urbano
Departamento de Ciências e Engenharia do Ambiente

Comunicação apresentada ao "14.º Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional", realizado em Tomar, Julho, 2008

Copyright © LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL, I.P.
Divisão de Divulgação Científica e Técnica
AV DO BRASIL 101 • 1700-066 LISBOA
e-e: livraria@lnec.pt
www.lnec.pt

Editor: LNEC

Colecção: Comunicações

Série: COM 150

1.ª edição: 2010

Tiragem: 100 exemplares

Descritores: Intervenção urbana / Sociologia urbana / Reabilitação urbana / Bairro degradado / Tomada de decisão /
/ Metodologia / PT

Descriptors: Urban intervention / Urban sociology / Urban rehabilitation / Slum / Decision / Methodology / PT

CDU 316.334.56(469)
ISBN 978-972-49-2195-2

A intervenção socio-urbanística em contextos de risco: dos processos de participação à dimensão técnico-metodológica de apoio à decisão

RESUMO

Pretende-se apresentar e reflectir sobre alguns aspectos metodológicos considerados como fundamentais no âmbito da preparação e consolidação de dinâmicas de intervenção socio-urbanística. Parte-se de duas experiências de apoio e consultoria ao Instituto de Habitação de Reabilitação Urbana: 1) o apoio técnico-metodológico que o Laboratório Nacional de Engenharia Civil desenvolveu ao Projecto “*Velhos Guetos, Novas Centralidades*” (com apoio de Fundos Europeus EFTA) no Bairro das Alagoas (Peso da Régua) e em Rabo de Peixe (Açores); 2) a elaboração de propostas participadas de intervenção socio-territorial a encetar no Bairro da Cova da Moura (Amadora), conforme a Iniciativa Bairros Críticos promovida pelo Governo Português e que visa implementar novas linhas de acção vocacionadas para a reabilitação urbana de contextos de risco. Defende-se que, através de equipas independentes, o apoio técnico-metodológico deve ser articulado a dois níveis: 1) como apoio directo às equipas técnicas de intervenção, visando a aplicação de uma metodologia integrada e consistente de projecto para a efectivação do aumento de qualidade de vida das populações e dos territórios de intervenção; 2) como apoio à facilitação da interacção entre actores-chave do processo de intervenção, contribuindo para a articulação entre as componentes socio-territoriais de intervenção e o processo de decisão.

The intervention in social and urban contexts of risk: the processes of participation to the technical and methodological support to the decision

ABSTRACT

The main purpose of this paper is to emphasize the methodological aspects considered fundamental in the preparation and consolidation of social and urban intervention dynamics. By having as background two interventions experiences were developed with the support and consultancy to the Institute of Housing and Urban Rehabilitation (IHRU) in Portugal: 1) the technical and methodological support that the National Laboratory of Civil Engineering, through the Nucleus of Social Ecology, developed in the context of the Project “*Old Guettos, New Centralities*” (funded by the EFTA European Funds) as developed in the *Alagoas* Neighborhood / *Peso da Régua* and in *Rabo de Peixe* / *São Miguel* (Azores); 2) the construction and development of a participated proposal of socio-territorial intervention in the *Cova da Moura* neighborhood / *Amadora* (Malheiros e Vasconcelos, 2006), promoted in the Initiative Critical Neighborhoods as launched by the Portuguese Government. Through the independent equip, this paper defends the importance the technician and methodological support must be articulated the two levels: 1) as direct support to the intervention technique equip, aiming at the application of a methodology integrated and consistent of project for the effectuation of the increase of quality of life of the populations and the territories of intervention; 2) as support to the facilitation of the interaction between key-social actors of the intervention process, contributing for the joint enter the socio-territorial components of intervention and the process of decision.

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	1
2	PROJECTO “VELHOS GUETOS, NOVAS CENTRALIDADES”	4
3	INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS – OPERAÇÃO COVA DA MOURA	11
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	18
5	BIBLIOGRAFIA	19

A intervenção socio-urbanística em contextos de risco: dos processos de participação à dimensão técnico-metodológica de apoio à decisão

Palavras chave: intervenção socio-urbanística e apoio técnico-metodológico

1 INTRODUÇÃO

O intuito de estabelecer uma relação interactiva entre as necessidades, problemas e potencialidades sociais, físicas e urbanísticas dos territórios, é transversal em muito dos propósitos contemporâneos de plano, projecto, intervenção e gestão urbana que primam pela sustentabilidade. No plano teórico, as abordagens interactivas do território adquiriram como que um estatuto de princípio, assim perspectivando orientar a reflexão e a actuação. No entanto, a criação de mecanismos de implementação, sustentação e desenvolvimento deste princípio interactivo e multidimensional de abordagem e actuação no/com o território, não é um empreendimento fácil. No plano da prática, os princípios que orientam e definem objectivos interactivos de desenvolvimento socio-territorial, podem vir a chocar-se com modelos pré-concebidos de programação, planeamento e actuação. Sem aqui pretender-se abordar todos os aspectos que subjazem tais modelos pré-definidos, por agora, concentremo-nos em três desses aspectos:

- Os objectivos interactivos de acção podem ser subvertidos através de uma rígida responsabilização funcional que, demasiado assente nas especialidades técnicas das equipas de intervenção, pode vir a descurar do indispensável diálogo entre saberes. Isto é, técnicos da área social ficam com a responsabilidade directa das acções de cunho social, sucedendo que arquitectos, urbanistas e engenheiros, ficam somente responsáveis pelas acções de carácter físico e construtivo,

arquitectónico e urbanístico. Nestas situações, não existe propriamente interacção de acções, mas sim sobreposição de áreas de acção. Este aspecto pode vir a comprometer o planeamento e a implementação das acções enquanto uma lógica interactiva que contemple o diálogo, envolvimento, participação, interacção e, por fim, a decisão.

- A imperiosa e necessária implementação de um plano de acção, entretanto elaborado no âmbito de um propósito de desenvolvimento socio-urbanístico integrado e sustentável, pode descurar do tão imprescindível planeamento das acções enquanto um sistema integrado de procedimentos, actividades, actores e impactes cujos frutos devem (retro)alimentar as fases seguintes da acção. A par da importância que deve ser atribuída a execução dos planos de acção, é fundamental considerar que tal é um processo construído em dois tempos: a) tempo de reflexão e preparação da acção; b) tempo de actuação e implementação das acções.
- A identificação das necessidades, problemas e potencialidades sociais, físicas e urbanísticas dos territórios, ainda que consideradas a partir de um princípio multidimensional de abordagem, não se deve restringir ao olhar técnico das especialidades envolvidas. Os actores envolvidos com os contextos socio-territoriais alvos de dinâmicas de intervenção têm também algo a dizer sobre aquilo que no espaço vivido é considerado como necessidades, problemas e potencialidades. A par da importância da realização de diagnósticos socio-territoriais multidimensionais, é fundamental ponderar sobre o efectivo papel da criação de um processo participado, interactivo e dinâmico de acção. O que, em outras palavras, confere importância ao processo de construção e implementação de um planeamento participado, nomeadamente na prossecução de um propósito integrado e sustentável de intervenção socio-territorial.

A implementação de uma dinâmica de intervenção socio-territorial e urbanística integrada, pode também ficar comprometida por outros tipos de questões, não necessariamente relacionadas com modelos pré-concebidos de actuação. Quando da promoção de uma dinâmica multidimensional, interactiva e sustentável de

intervenção, o sistema de acção tende a complexificar-se. Esta complexificação do sistema não é alheia à criação de mecanismos de capacitação de ordem diversa. Por exemplo, quando da prossecução de um determinado plano de acção, condicionado por um prazo temporal, como podem os técnicos conciliar o imprescindível tempo de reflexão e planeamento com o imperioso tempo de acção e criação de impactes e resultados? A promoção de um processo de planeamento e acção participado deverá estar assente numa determinação espontânea do sistema? Quem faz a gestão dos conflitos de modo a ser possível obter resultados profícuos para a proposta de intervenção?

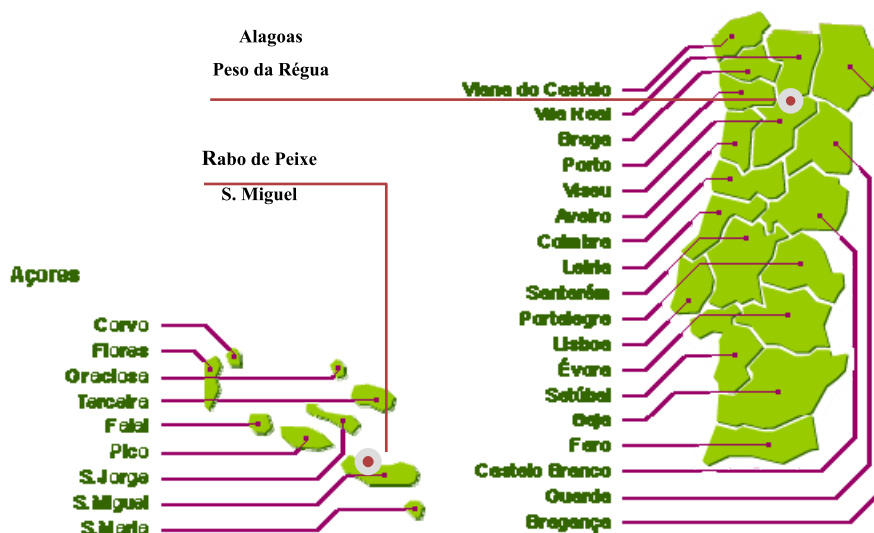
Os aspectos e as questões acima considerados permitem-nos enquadrar o pressuposto desta reflexão: a importância de uma componente de apoio técnico e metodológico que, embora envolvida com o sistema de intervenção, seja externa ao mesmo. No desenvolvimento deste argumento, consideram-se duas experiências desenvolvidas como apoio e consultoria ao Instituto de Habitação de Reabilitação Urbana (IHRU) em Portugal. Uma das experiências refere-se ao apoio técnico-metodológico que o Laboratório Nacional de Engenharia Civil, através do Núcleo de Ecologia Social, desenvolveu no âmbito do Projecto “*Velhos Guetos, Novas Centralidades*” (financiado pelos Fundos Europeus EFTA) conforme desenvolvido no Bairro das Alagoas / Peso da Régua e em Rabo de Peixe / São Miguel (Açores). A segunda experiência relaciona-se com a construção de um processo participado na elaboração de propostas participadas de intervenção socio-territorial a encetar no Bairro da Cova da Moura / Amadora (Malheiros e Vasconcelos, 2006). Tal enquadra-se na Iniciativa Bairros Críticos conforme fomentada pelo Governo Português e que, através da promoção de experiências piloto, visa desenvolver novas linhas de acção da política urbana vocacionadas para a reabilitação urbana de contextos de risco.

2 PROJECTO “VELHOS GUETOS, NOVAS CENTRALIDADES”

2.1. ENQUADRAMENTO DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROJECTO

O Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC), em 2003, foi solicitado pela Secretaria de Estado da Habitação (SEH) através do Instituto Nacional de Habitação¹, para a elaboração de uma proposta de candidatura ao Instrumento Financeiro EFTA (*European Free Trade Association*) no âmbito da intervenção social e urbanística. Dois foram os territórios elegíveis no âmbito da preposição desta candidatura: Bairro das Alagoas (Peso da Régua, Região do Douro) e Rabo de Peixe (Concelho de Ribeira Grande, São Miguel, região dos Açores) (ver Figura 1). A eleição destes territórios como alvo desta candidatura decorreu por ambos apresentarem um carácter periférico e espelharem assimetrias socio-económicas que se acentuavam ao longo do tempo (ver Quadro 1).

Figura 1 – Localização das áreas de intervenção



A proposta central da candidatura, intitulada “Velhos Guetos, Novas Centralidades”, foi a promoção do desenvolvimento sustentável dos dois territórios periféricos, assim procurando inverter situações cíclicas de precariedade e de falta de integração

¹ Actual IHRU - Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

urbanística. Deste modo, foi objectivo geral da candidatura a minimização das desigualdades socio-territoriais. Foi considerado também um segundo objectivo geral: a melhor capacitação do conhecimento sobre os modelos de intervenção e de desenvolvimento, estando tal objectivo assente numa perspectiva de sustentabilidade.

As especificidades dos territórios foram importantes no cumprimento dos seguintes objectivos da candidatura:

- Promoção, desenvolvimento e monitorização de modelos de intervenção sustentável;
- Acompanhamento do desenvolvimento de boas práticas de intervenção;
- Promoção de aprendizagem e transferência de modelos e soluções de intervenção.

Quadro 1 – Síntese dos critérios de selecção das áreas de intervenção

Âmbito da Classificação	Bairro das Alagoas	Rabo de Peixe
Situação geográfica periférica	Interioridade	Insularidade
Necessidades a satisfazer	Aumento da qualidade de vida	Necessidades básicas
Dimensão do território	Pequena	Média

O Projecto de intervenção entretanto desenvolvido integrou quatro níveis de actuação:

- Nível territorial - com o objectivo de promover a requalificação ambiental e urbana;
- Nível social e económico - visando a promoção da qualidade de vida, reforço da autonomia e da coesão social;
- Nível organizacional – com o objectivo de reforçar a eficácia e eficiência da gestão social e territorial;
- Nível de inovação e conhecimento - visando a implementação de abordagens multidimensionais aos problemas e às potencialidades.

Estes níveis de actuação foram integrados no Plano de Acção que, a par das especificidades consideradas para cada um dos dois territórios-alvo, tiveram uma configuração comum relativamente as áreas de intervenção, delimitadas em quatro, designadamente: residentes, ambiente construído, sistema de gestão e comunicação, representações sociais.

Como objectivos específicos da candidatura, foram considerados o investimento numa dinâmica de intervenção assente nos seguintes níveis: territorial, socio-económico e cultural, organizacional e da inovação e conhecimento (ver Quadro 2).

Quadro 2 – Apresentação dos níveis de intervenção

Territorial	Através da promoção da qualificação ambiental e urbana
Social, económico e cultural	Através da promoção da qualidade de vida, do <i>empowerment</i> , da coesão social, da história local e do património cultural.
Organizacional	Através da implementação e promoção de formas inovadoras de articulação entre os diferentes níveis da administração pública e sociedade civil; da eficácia e da eficiência da gestão social e territorial a médio e longo prazo.
Inovação e conhecimento	Através da inovação e promoção do conhecimento em termos do <i>know-how</i> organizacional, técnico e prático, procurando-se o desenvolvimento de abordagens multidimensionais aos problemas e às potencialidades; a monitorização de modelos de intervenção que primem pela sustentabilidade; a monitorização da lógica de transmissibilidade dos modelos e das soluções de intervenção adoptadas e que tiveram sucesso.

Em finais de 2003, o Comité EFTA comunicou a aprovação da candidatura “*Old Ghettos, New Centralities*”². A previsão de duração do Projecto foi de 3 anos com início em 2005 nos dois territórios alvo de intervenção. No Bairro das Alagoas, em Peso da Régua, o Projecto finalizou em 31 de Março de 2008. Relativamente a Rabo de Peixe, em São Miguel / Açores, devido a situações conjunturais, o projecto foi prorrogado por mais um ano.

² Proposta de Candidatura ao Instrumento Financeiro dos Fundos EFTA “*Old Ghettos, New Centralities*”; Relatório 79/04 – NESO, LNEC, Lisboa (confidencial).

2.2. ÂMBITO DA ACTIVIDADE DE APOIO TÉCNICO-METODOLÓGICO AO PROJECTO

Na proposta de candidatura estava prevista a realização da monitorização do projecto de intervenção, tendo sido esta contratualizada pelo INH ao LNEC. Contudo, seguidamente o INH solicitou ao LNEC o desenvolvimento de uma proposta específica de acompanhamento técnico-metodológico na área da intervenção social. Enquadrando-se nos princípios operacionais de implementação do projecto, esta solicitação visava assegurar a aplicação de uma metodologia integrada de Projecto, de modo que este fosse consistente para o efectivo aumento da qualidade de vida das populações envolvidas. Observa-se, assim, que o desenvolvimento e a implementação desta consultoria metodológica foram directamente orientados para a intervenção, distinguindo-se do sistema de monitorização, muito embora complementando-o (Freitas e Menezes, 2006).

O apoio técnico-metodológico acompanhou todo o período de realização do Projecto no Bairro das Alagoas e, no caso de Rabo de Peixe, este acompanhamento foi finalizado em finais do segundo semestre de 2008. Refira-se ainda que, neste último caso, o processo de acompanhamento teve duas fases mais características, onde: uma primeira vingou a proposta inicial de acompanhamento directo da intervenção; enquanto numa segunda fase, em função da conjuntura do sistema de intervenção, foi readaptado de modo a, de facto, funcionar como uma consultoria directa ao cliente - IHRU.

O plano de trabalho do apoio técnico-metodológico na área da intervenção social foi elaborado de forma a considerar os seguintes objectivos principais:

- Manifesta e directa cooperação com a intervenção social, através de um acompanhamento activo, presencial e metódico junto das equipas responsáveis pela implementação do Plano de Acção.
- Auxílio na construção, definição e implementação de instrumentos específicos de intervenção.
- Efectiva colaboração no âmbito da construção e gestão de uma metodologia de projecto integrada e de auto-avaliação contínua (*on-*

going).

- Elaboração de documentos de referência técnico-metodológica que apoiassem à implementação do Plano de Acção.

2.3. ACTIVIDADE DESENVOLVIDA NO ÂMBITO DO APOIO TÉCNICO-METODOLÓGICO AO PROJECTO

Com base num Plano de Actividades antecipadamente elaborado de forma a cumprir os objectivos acima delineados, foram desenvolvidas um conjunto de tarefas na prossecução do apoio técnico e metodológico das equipas. É, contudo, consequente considerar que face à conjuntura de necessidades, dificuldades e de conquistas que, ao longo da intervenção, se foram colocando, a proposta inicial de trabalhos se foi adequando à realidade de intervenção. O que, desde já, permite considerar o quão importante é a elaboração de um plano de actividades no âmbito das várias vertentes de trabalho, simultaneamente encarando que tal plano deve ser flexível a par da sua necessária e continua interactividade com a complexidade do sistema de intervenção (Menezes, 2007 - vários).

Portanto, sendo objectivo geral do apoio técnico-metodológico capacitar a intervenção na área social, nomeadamente a equipa técnica de intervenção, de modo a assegurar os objectivos de desenvolvimento, integração socio-urbanística e de sustentabilidade definidos pelo Projecto, definiram-se três princípios de trabalho e que se referem aos seguintes:

- Conceber que o sucesso da intervenção social está intimamente ligado às formas e modos como decorreriam a dinâmica de implementação da intervenção física e urbanística.
- Estimular o diálogo dinâmico e continuado entre as vertentes técnicas da área social e físico-urbanística.
- Estabelecer uma dinâmica continuada de diagnóstico da situação de modo a criar uma lógica de retroalimentação do Projecto e, por consequência, do sistema de intervenção.

Estes princípios orientaram a actividade de apoio consultoria técnica que, desde o princípio da sua acção, contextualizou – a nível conceptual e de objectivos gerais – os aspectos de enquadramento dos instrumentos de apoio ao processo de intervenção, fundamentando as iniciativas e estratégias técnico-metodológicas definidas no âmbito do desenvolvimento do Plano de Acção do Projecto, o que permitiu orientar o sentido e a adaptabilidade do instrumental a ser adoptado. Por conseguinte, cada uma das equipas técnicas locais foi orientada de modo a definir os princípios guias da intervenção nos territórios sob a sua responsabilidade. Como referência para o desenvolvimento destes princípios foi criado um modelo guia (ver Quadro 3).

Quadro 3 – Orientação para a definição dos princípios de intervenção

Conceptualização da ideia: <i>princípios de intervenção</i>	Definição das preposições e/ou pressupostos de orientação que permitem enquadrar, definir e qualificar a lógica de intervenção que se segue, seguirá ou já se seguiu. Num sentido mais substantivo, poder-se-á ainda considerar que, os princípios da intervenção correspondem à filosofia adoptada numa determinada acção e/ou conjunto de acções.
Objectivos gerais	Servir como orientação referencial e/ou prepositiva do conjunto de actividades definidas no âmbito do plano de acção/intervenção. Contribuir para o enquadramento lógico e substantivo de uma determinada acção/intervenção.

Pouco a pouco, foram sendo criadas as condições necessárias para a estabilização de determinados instrumentos de trabalho, entretanto aplicados e operacionalizados no âmbito das acções desenvolvidas pelas equipas técnicas locais (ver Quadro 4).

Quadro 4 – Exemplo de instrumentos e perspectivas gerais de uso

Instrumentos	Conceptualização	Objectivos gerais
Matriz de parceiros	Registo organizado e sistematizado de informação resultante da especificidade dos diferentes parceiros da intervenção, bem como da especificidade dos seus diferentes tempos de acção e participação no plano de acção / intervenção. Permite sistematizar parceiros existentes ou potenciais, bem como as expectativas de desempenho e compromisso destes no âmbito do projecto de intervenção.	Criação de um modelo de registo dos parceiros, desse modo permitindo cruzar as suas especificidades, os seus diferentes contributos, lacunas, grupos alvos, recursos, tempos de acção e apoio. Hierarquização das necessidades, problemas e potencialidades a promover em função dos objectivos do plano de acção. Actualização continuada do sistema de parcerias, de modo a otimizar um trabalho de parceria sinérgico e generativo.
Matriz estratégica das actividades	Registo organizado e sistematizado do plano de acções em função dos seus objectivos e do tempo de que se dispõe para a realização dos mesmos (curto, médio, longo prazo).	Estabelecimento de um modelo de referência das estratégias concebidas para cada um dos grupos de acções conforme existentes no plano de acção.
Ficha descritiva das actividades	Sistematização das acções em função das suas pretensões, objectivos e tempos de realização, dos grupos alvos e parceiros a envolver ou envolvidos, e das sub-acções decorrentes, permitindo antever estratégias e tácticas adoptadas para a implementação das acções.	Fornecimento de informação, entretanto organizada e sintetizada relativamente às especificidades de cada uma das actividades, isto é, dos seus objectivos, cronogramas, parceiros, recursos disponíveis e indivíduos/grupos envolvidos.
Planeamento das actividades	Plano temporal do conjunto de actividades a implementar a curto (plano mais pormenorizado de acção), médio e longo prazo (planos mais abrangentes de acção).	Facilitação da organização das actividades, permitindo antever problemas e soluções, planificar as acções futuras, afinar e avaliar estratégias e tácticas, actualizar o plano de actividades em função dos diagnósticos continuados. Agilizar a acção. Criação de um compromisso técnico e social entre a obtenção de resultados e o prazo para a sua execução.
Diagnóstico dinâmico	Instrumento de recolha de informação que permite a recolha sistematizada e temática de informação de varia ordem. É um instrumento que pode ser aplicado de forma continuada no sentido de actualizar o conhecimento sobre o contexto alvo; podendo ainda gerar informação útil sobre a satisfação e apreciação que a população tem/faz relativamente às diferentes fases da intervenção.	Gerar informação que permita melhor conhecer a realidade social, residencial, económica, educacional da população alvo; sobre as suas necessidades, recursos e potencialidades. Potenciação de diagnósticos que contribuam para a melhoria continuada do conhecimento do contexto social de intervenção e das apreciações (endógenas e exógenas) do contexto em intervenção.
Base de dados	Registo organizado, sistematizado e continuado de informação de varia ordem.	Concentração, sistematização e hierarquização continuada da informação. Contributo para o registo organizado de informação, de forma a facilitar a sistematização, a consulta e a actualização de dados. Garantir a qualidade, actualidade e a segurança dos dados, ser fidedigna, de fácil acesso e abranger um leque amplo e variado de indicadores.

Tendo como suporte de partida as referências acima referidas, o trabalho do apoio técnico e metodológico foi desenvolvido de modo a que, através do acompanhamento das equipas técnicas locais, assegurasse:

- A estabilização do Plano de Acção e a consolidação de estratégias metodológicas que estimulassem uma avaliação continuada do processo de intervenção. No âmbito destas intenções foi fundamental estimular:
 - Um protocolo inter-acções, assim garantindo a articulação entre os diferentes objectivos das acções e os respectivos resultados;
 - A identificação dos pontos fortes e críticos com vista a potenciação dos primeiros e minimização do efeito dos segundos, tendo sido fundamental a implementação de uma dinâmica continuada de diagnóstico;
 - Uma dinâmica de revisão continuada das estratégias adoptadas, a par da adaptação sucessiva das técnicas e dos instrumentos de trabalho às necessidades emergentes e aos resultados e impactes obtidos, implicando a recolha e análise continuada de informação, a par da sua sistematização (com a criação de base de dados);
 - A criação de instrumentos de gestão (por exemplo: informação, do processo de intervenção, da relação entre parceiros) e de instrumentos de comunicação e divulgação (endógena e exógena) do Projecto;
 - A criação de mecanismos de promoção da participação dos actores sociais envolvidos com a intervenção;
 - A criação de mecanismos de identificação de necessidades técnicas de formação;
 - O interconhecimento das vertentes técnicas e respectivas áreas de actuação, de modo a que ao se complexificar o conhecimento da realidade de intervenção, fosse possível aproximar as decisões de uma perspectiva mais multidimensional e interactiva;
 - A criação de uma rede de parcerias locais que contribuísse com o processo de intervenção e que, de certo modo, contribuísse para

assegurar a sustentabilidade de determinados mecanismos, entretanto despoletados;

- A criação de mecanismos que viabilizassem a transmissibilidade do Projecto com vista a sua sustentabilidade.
- A activação e a dinamização de uma *Comunidade de Prática* (CoP) entre as duas equipas técnicas locais, funcionando on-line através de uma plataforma *web* criada para efeito³. Esta plataforma de discussão e reflexão teve como princípios a promoção da discussão técnica sobre a dinâmica de intervenção, fornecimento e sistematização continuada de documentação de apoio à dinâmica de intervenção.
- Produção de documentação técnica às equipas locais de intervenção e de síntese da actividade desenvolvida no âmbito da consultoria técnico-metodológica⁴.

Mais bem aceite em determinados momentos da intervenção, menos noutros; com melhores resultados numas situações, menores noutras; é pertinente considerar como fundamental a prossecução de um processo técnico e metodológico de acompanhamento externo da intervenção. Isto porque, se verifica que quando da minimização do seu papel, a capacidade de gestão dos pontos críticos pode ficar comprometida. Neste sentido, se reitera a ideia de que é fundamental investir numa pragmática que de facto permita trabalhar de forma articulada as questões sociais com aquelas de cunho físico, arquitectónico e urbanístico. Tal implica o investimento continuado numa praxis-filosófica e metodológica de trabalho, subentendo que o descuido com esse aspecto é um dos principais pontos críticos de uma intervenção que se pretenda integrada, participada, multidimensional e sustentável.

³ Esta acção, embora muito estimulada por parte da equipa do apoio técnico e metodológico, foi apropriada parcialmente pelas equipas técnicas locais.

⁴ A par do desenvolvimento de documentos específicos de apoio técnico-metodológico, a equipa do LNEC responsável por este trabalho produziu 14 relatórios, coordenou 1 livro e 1 guia do morador.

3 INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS – OPERAÇÃO COVA DA MOURA

3.1. ENQUADRAMENTO DAS CARACTERÍSTICAS GERAIS DA INICIATIVA

A *Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos*, apresenta-se como um programa inovador no âmbito da definição da Política de Cidades. Através de experiências pilotos⁵, esta Iniciativa pretende:

- Estimular e desenvolver a inovação institucional e técnico-metodológica ao nível da concepção, implementação e avaliação de políticas públicas em áreas urbanas críticas, criando condições para que a experiência adquirida permita inspirar a Política de Cidades a realizar.
- Definir para cada área urbana crítica a intervir um programa de acção assente numa perspectiva de: inovação e carácter experimental da intervenção; durabilidade dos resultados e sustentabilidade das acções; de coordenação estratégica, participação e envolvimento de vários actores; de desenvolvimento de parcerias mistas (público-público e público-privadas); reabilitação e qualificação habitacional, urbanística e ambiental; criação de mecanismos de acção inovadores de desenvolvimento e (re)integração social, económica, laboral, educacional, habitacional e urbanística.

Como pressupostos de estruturação do sistema de gestão desta Iniciativa destacam-se:

- O envolvimento interministerial, tendo para efeito sido criado um Grupo Interministerial (GTIM) constituído por sete ministérios a funcionar em estreita articulação com a SEOTEC (Secretaria de Ordenamento do Território e das Cidades) e o IHRU (antes INH), e o Grupo de Parceiros Locais (GPL);

⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro de 2005, texto introdutório.

- A participação dos parceiros locais na definição dos Planos de Intervenção, tendo sido criado um Grupo de Parceiros Locais (GPL) e que, no decorrer do processo, passou a reunir representantes de actores-chaves nas áreas urbanas críticas alvo da intervenção a ser prosseguida, da administração local e regional, associações não governamentais e locais.
- A criação de uma liderança técnico do processo, sendo para efeito criado um Grupo de Apoio Técnico (GAT), entretanto organizado em duas componentes separadas e com coordenações distintas, mas articuladas entre si ao longo do processo de elaboração do plano de acção. Designadamente as duas componentes técnicas de actuação são: intervenção socio-territorial e processo participativo.

Nesta primeira fase de experimentação, a *Iniciativa Operação de Qualificação e Reinserção de Bairros Críticos* incidirá em determinadas áreas urbanas críticas, nomeadamente: Cova da Moura - Concelho da Amadora / Área Metropolitana de Lisboa (ver Figura 2), Vale da Amoreira - Concelho da Moita / Área Metropolitana de Lisboa, Lagarteiro - Concelho do Porto / Área Metropolitana do Porto. Os elementos de criticidade socio-espacial associados às áreas urbanas críticas seleccionadas, são descritos a partir da ideia de problemas-tipo, considerados como⁶:

- Bairro da Cova da Moura: “impasse na definição de soluções quanto ao futuro do território”.
- Bairro do Lagarteiro: “necessidade de intervenções estruturais conducentes à integração socio-urbanística do Bairro na malha urbana da cidade”.
- Vale da Amoreira: “desenvolvimento e consolidação de dinâmicas precedentes de intervenção, visando a sua integração e sustentabilidade”.

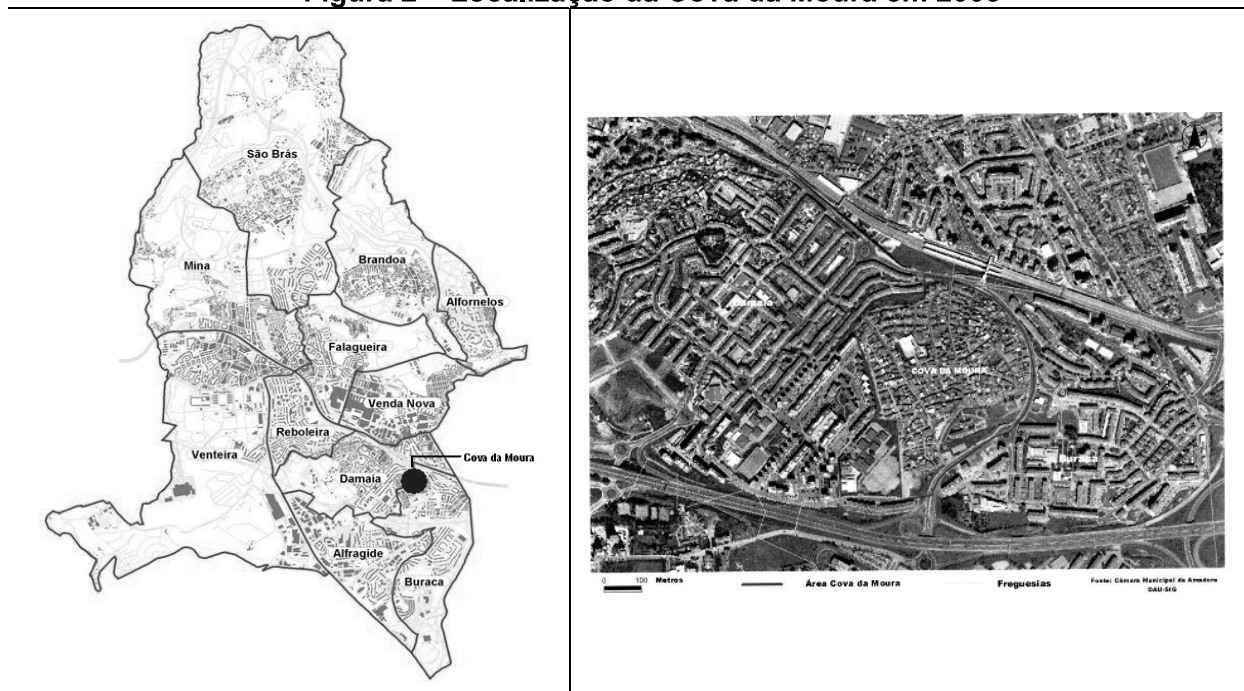
⁶ Documento de trabalho do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR): http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MAOTDR/Comunicacao/Outros_Documentos/20061002_MAOTDR_Doc_Bairros_Criticos.htm, de 2 de Outubro de 2006).

Na sua essência, a *Iniciativa Operação de Qualificação e Reinserção de Bairros Críticos* apresenta uma preocupação central: promover a integração e a sustentabilidade social e urbanística de tais *áreas urbanas críticas*.

3.2. ÂMBITO DA ACTIVIDADE DE APOIO TÉCNICO-METODOLÓGICO À INICIATIVA NO QUE RESPEITA AO BAIRRO COVA DA MOURA

No âmbito da implementação da Iniciativa foi objectivo primordial pensar e actuar no bairro como uma totalidade. Deste modo, o sistema de intervenção integrou de forma articulada distintas esferas representativas da administração central e local, como organizações não governamentais com implementação de dinâmicas no local, integrando igualmente uma comissão de bairro composta por associações e instituições locais.

Figura 2 – Localização da Cova da Moura em 2003



Fonte: Câmara Municipal da Amadora DAU-SIG (in Malheiros e Vasconcelos, 2006)

O Grupo de Parceiros Locais (GPL) foi a sede de todo o processo de criação de uma dinâmica participativa. O GPL foi fundamental para a elaboração e definição do plano de acção socio-territorial. A promoção da participação activa foi fundamentada com base em metodologias de cariz interactivo, onde é fundamental o recurso a uma equipa de facilitadores que, através da mediação, criou uma dinâmica de gestão de conflitos e de auscultação das várias vozes envolvidas com o processo. A dinâmica

em causa viabilizou a consolidação de um diagnóstico participativo, entretanto alicerçado pela aplicação da técnica de SWOT em conjunto com os actores envolvidos. Tal permitiu a identificação colectiva de vectores estratégicos de acção, bem como o ajustar colectivo de uma proposta global de acção e que foi vertida, enquanto compromisso, num plano de acção. Posteriormente, este plano foi objecto de contratualização entre parceiros locais e órgãos da administração central e local (Vasconcelos, 2007). Segue-se agora a fase de implementação do plano.

O processo participativo encetado incluiu: 12 reuniões (umas com duração de 4 horas, outras de 7 horas) em sede do GPL⁷, o estabelecimento continuado de contactos, a realização de entrevistas e inquéritos com actores chave no contexto. O trabalho que complementou a dinâmica participativa encetada em sede do GPL foi, na sua essência, desenvolvido em duas grandes etapas: elaboração do diagnóstico e elaboração do projecto socio-territorial (ver Quadro 5).

O âmbito do que deveria ser requalificado foi discutido em dois *workshops* abertos a todos os residentes do bairro (contando o primeiro com 160 participantes) e um *workshop* para jovens (reunindo 71 indivíduos).

Importa referir que as reuniões em sede do GPL, em certos casos, desenvolveram-se com as mesas dispostas em U, em outros, foram conduzidas em grupos de trabalho. Os produtos realizados foram articulados com a componente técnica de cunho socio-territorial. Para tal foi fundamental o registo em acta dos resultados das reuniões, sendo que isto permitiu também a consulta indiferenciada de informação da parte dos participantes e dos interessados no processo, mesmo que ausentes nas reuniões (Vasconcelos, 2007).

⁷ As primeiras reuniões do GPL realizaram-se na escola básica local. Seguidamente passaram a realizarem-se em sede de duas das associações do bairro, sendo que a última decorreu na junta de Freguesia da Buraca, fora da Cova da Moura.

Quadro 5 – Exemplo síntese das etapas e procedimentos complementares de trabalho

Etapas	Tarefa	Programa de trabalho
Elaboração do diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de guiões com a finalidade de obter um levantamento de dados sociais e ambientais do bairro da Cova da Moura; - Identificação e caracterização dos actores-chave do processo e seus interesses; - Inquéritos e entrevistas com os actores-chave; - Análise de conteúdo dos dados levantados e elaboração do diagnóstico a partir da análise do conteúdo das entrevistas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Os inquéritos/entrevistas foram efectuados aos pares e transcritos por um dos intervenientes; - Foram identificados 30 actores-chave para contactar; - Mapeamento dos actores-chave, as redes relacionais e de conflito; - Sintetizar em SWOT; - Análise de conteúdo: definição das categorias, categorização do texto e análise interpretativa.
Elaboração do projecto socio-territorial	<p>A partir do diagnóstico (síntese em SWOT), dos mapas desenvolvidos e do perfil actual do contexto socio-territorial do bairro da Cova da Moura, foi elaborado um projecto de integração entre os trabalhos existentes (projectos das associações do bairro) e um novo modelo de gestão ambiental na Cova da Moura, identificando as prioridades de acção e estratégias do projecto, num formato de gestão participada. Na elaboração desta tarefa, foram considerados as seguintes características do bairro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Física e habitacional; - Actividades económicas; - Perfil social da população; - Hábitos e rituais quotidianos; - Equipamentos do bairro; - Associativismo e formas de liderança; - Imagens do bairro e da cidade; - Envolvimento do maior número possível de moradores no projecto; - Resultados das dinâmicas participativas encetadas através de <i>workshops</i>. 	<p>Esta componente considerou:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A prioridade dos problemas / preocupações a responder (se possível com o envolvimento dos actores locais); - A resposta numa perspectiva de sustentabilidade, potenciando as mais valias do bairro e encontrando soluções específicas para aspectos negativos identificados; - Desenvolvimento de proposta de acção de gestão participada numa perspectiva de sustentabilidade.

Adaptado de: Vasconcelos, L., et al (http://disciplinas.dcea.fct.unl.pt/mipda/wMIPDA06_TrabPrat.pdf)

No decorrer do processo foi fundamental a separação entre a componente socio-territorial e a componente participativa do processo de elaboração da proposta de acção. Isto porque, esse pressuposto de partida viabilizou a efectiva isenção da equipa facilitadora na liderança do processo participativo, assim olhada pelos participantes do processo como autónoma e desinteressada no âmbito dos vários interesses em jogo. Nesta óptica, é de considerável importância para a consolidação de uma dinâmica participativa, a edificação de uma relação baseada na confiança e na credibilidade da equipa técnica, dos facilitadores e dos actores participantes do processo. Tal é igualmente importante para a dinamização do envolvimento com a

problemática do contexto, nomeadamente no que respeita à discussão e à definição de uma proposta de acção.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As experiências desenvolvidas no âmbito do apoio técnico e metodológico ao Projecto “Velhos Guetos, Novas Centralidades” na área da intervenção social e à Iniciativa Bairros Críticos - Operação Cova da Moura, permitem ressaltar o quão fundamental estes tipos de acompanhamento, a par da sua especificidade, são fundamentais para a promoção da eficácia e da eficiência de uma proposta de intervenção socio-urbanística enquanto perspectiva multidimensional, interactiva, participativa e de sustentabilidade.

Por conseguinte, defende-se aqui que o apoio técnico-metodológico deve ser articulado a dois níveis:

- Como apoio directo às equipas técnicas locais de intervenção, visando a aplicação e desenvolvimento de uma metodologia integrada e consistente de projecto para a efectivação do aumento de qualidade de vida das populações e dos territórios de intervenção;
- Como apoio à facilitação da interacção entre os actores-chave do processo de intervenção, contribuindo para a articulação das componentes socio-territoriais de intervenção e o processo de decisão.

A criação de comunidades sustentáveis é um dos objectivos colocados à intervenção urbana a um nível europeu (Bristol Accord, 2005). A diversidade inerente à tais comunidades e que, como tal, deve ser respeitada na medida que informa sobre as suas conjunturas locais, não é contudo alheia a importância em se assegurar oito características: 1) activas, inclusivas e seguras; 2) participadas e bem lideradas; 3) bem equipadas (infra-estruturadas); 4) com bons serviços; 5) amigas do ambiente; 6) bem desenhadas e construídas; 7) criativas e inovadoras; 8) justa para todos (Bristol Accord, 2005).

Importa, assim, capacitar o sistema de intervenção e qualificação urbana para a criação de comunidades sustentáveis. Tais preocupações encontram-se presentes nas perspectivas de trabalho de apoio técnico e metodológico conforme aqui são defendidas. É, portanto, fundamental conceber a ideia de capacitação do sistema de intervenção como uma estratégia a ser desenvolvida em dois sentidos intimamente correlacionados entre si, ou seja, enquanto:

- Capacitação técnica e metodológica das equipas envolvidas com o processo de implementação da dinâmica de intervenção socio-territorial;
- Capacitação dos actores chave envolvidos com o processo de intervenção, deste modo activando as lógicas de participação e de *empowerment* enquanto elementos fulcrais para a concepção de propostas e a alimentação do processo de decisão.

5 BIBLIOGRAFIA

A.A.V.V. Proposta de Candidatura ao Instrumento Financeiro dos Fundos EFTA “Old Ghettos, New Centralities”(2004). Relatório 79/04 – NESO, LNEC, Lisboa (confidencial).

Bristol Accord (2005). Conclusionss of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe. UK Presidency, Bristol, 6-7 December, 2005.

Documento de trabalho do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) (2006). http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MAOTDR/Comunicacao/Outros_Documentos/20061002_MAOTDR_Doc_Bairros_Criticos.htm (consultado em Fevereiro de 2007).

MALHEIROS, Jorge; VASCONCELOS, Lia; Alves, Francisco S. (coordenação geral) (2006). Operação Cova da Moura, Vol I - Diagnóstico, Iniciativa Bairros Críticos Lisboa: INH, Julho de 2006.

MENEZES, Marluci (2007). Apoio Técnico ao Projecto Old Ghettos, New Centralities na Área da Intervenção Social. Relatório de Progresso 8: Actividades desenvolvidas em Alagoas. LNEC: Lisboa. Relatório 168/07 NESO (confidencial).

MENEZES, Marluci (2007). Apoio Técnico ao Projecto Old Ghettos, New Centralities na Área da Intervenção Social. Relatório de Progresso 10: Notas sobre o processo de Intervenção em curso no Bairro de Alagoas em Peso da Régua. LNEC: Lisboa. Relatório 272/07 NESO (confidencial).

MENEZES, Marluci (2007). Apoio Técnico ao Projecto Old Ghettos, New Centralities na Área da Intervenção Social. Relatório de Progresso 11: Apoio ao processo de gestão socio-habitacional no Bairro de Alagoas / Peso da Régua. LNEC: Lisboa. Relatório 289/07 NESO (confidencial).

MENEZES, Marluci (2007). Apoio Técnico ao Projecto Old Ghettos, New Centralities na Área da Intervenção Social. Relatório de Progresso 7: Apreciação do Plano de Actividades de Rabo de Peixe para 2007. LNEC: Lisboa. Relatório 60/07 NESO (confidencial).

MENEZES, Marluci (2007). Apoio Técnico ao Projecto Old Ghettos, New Centralities na Área da Intervenção Social. Relatório de Progresso 9: Recomendações para o desenvolvimento do Plano de Actividades de Rabo de Peixe para 2007. LNEC: Lisboa. Relatório 167/07 NESO (confidencial).

MENEZES, Marluci (2007). Entre o Projecto de Intervenção Urbana e a Promoção de uma Cultura de Projecto: Alguns Aspectos Metodológicos. Actas do SILACC 2007 - Simpósio Internacional “Cidade e Cultura: Dimensões Contemporâneas”, Escola de Engenharia de São Carlos (EESC) da Universidade de São Paulo (USP).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro (Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos).

VASCONCELOS, Lia (2007). Cova da Moura: uma experiência de intervenção sócio-territorial participada. Inforgeo, Março de 2007.

VASCONCELOS, Lia, et al (2006), in

http://disciplinas.dcea.fct.unl.pt/mipda/wMIPDA06_TrabPrat.pdf (consulta em 20 de Maio de 2008)

VASCONCELOS, Lia; MATIAS, M.; MARTINHO, G.; FONSECA, S.; BAPTISTA, I. (s/data). Conflict in risk society: a call for active participation (documento policopiado).

