
ÁREA TEMÁTICA: “A habitação ilegal e informal e o direito à cidade”

“OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS COMO ARENA SOCIAL E A PERCEPÇÃO DO DIREITO À CIDADE: A REGENERAÇÃO URBANA DA VERTENTE SUL DE ODIVELAS”

RAPOSO, Isabel

doutora em urbanismo

professora associada

Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa (FAUTL)

isaraposo52@gmail.com

CAROLINO, Júlia

doutora em antropologia

investigadora em pós-doutoramento e bolseira da FCT

Centro de Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design da FAUTL

juliacarolino@gmail.com

CRESPO, José Luís

doutorando em planeamento regional e urbano

assistente

FAUTL

jcrespo@fa.utl.pt

JORGE, Sílvia

doutoranda em urbanismo

FAUTL

aivlisjorge@gmail.com

PESTANA, Joana

doutoranda em urbanismo e bolsreira da FCT

FAUTL

joana.pestana@gmail.com

VALENTE, Ana

doutoranda em urbanismo e bolsreira da FCT

FAUTL

anavalente.arch@gmail.com

Resumo

Na óptica de “observar enquanto se realiza”, e numa perspectiva processualista e centrada nos actores, esta comunicação pretende contribuir para dois debates. Por um lado, discutem-se as diferentes concepções relativamente a instrumentos urbanísticos, reportando-as a corpos teóricos, mas também, a distintas posições socio-profissionais (Bourdieu, 1980) e desmontam-se as lógicas, estratégias e percepções subjacentes aos vários actores sobre os instrumentos para a regeneração urbana da Vertente Sul de Odivelas (VSO). Este território incorpora cinco bairros delimitados como “áreas urbanas de génese ilegal”, no quadro da Lei n.º 91/95, os quais são, em grande parte, insusceptíveis de reconversão de acordo com o Plano Director Municipal em vigor e no âmbito da sua revisão. Dadas as condicionantes deste plano municipal, das características do solo e do seu uso e da candidatura lançada e aprovada pelo Quadro de Referência Estratégica Nacional, estão a ser elaborados simultaneamente um Plano de Urbanização e um Programa de Acção Territorial. Por outro lado, esta discussão relativa à VSO tem subjacente diferentes posicionamentos sobre o modelo de cidade (horizontal ou vertical; homogénea ou plural) e, em última instância, diferentes visões sobre o direito à cidade: o direito de acesso a infra-estruturas, a serviços e a outros recursos urbanos, ou o direito à transformação das nossas cidades (Lefebvre, 1968) que representa o poder colectivo sobre o processo de urbanização (Harvey, 2008).

Abstract

From a standpoint of ‘observing while doing’ and in a processual and actor-oriented perspective, this paper aims at contributing to two debates. On the one hand, different conceptions regarding planning tools are discussed, and their relations to distinct theoretical and, also, socio-professional bodies (Bourdieu, 1980) are indicated. The rationales, strategies and perceptions underlying the way in which different actors position themselves vis-à-vis the urban regeneration tools devised for Vertente Sul de Odivelas are taken apart. This territory includes five different neighborhoods, delimited as ‘areas of illegal genesis’ in the aftermath of the Law 91/95. According to the Municipal Master Plan in force, as well as to the revision currently in process, these areas are ‘insusceptible of reconversion’. Due to the planning constraints imposed by the Municipal Master Plan and the characteristics and use of the soil, and following a successful application to funds of the National Strategic Reference Framework, an Urbanisation Plan and a Territorial Action Plan are currently being elaborated. On the other hand, this discussion regarding Vertente Sul de Odivelas is framed by different positions in what concerns a model for the city (whether horizontal or vertical; homogeneous or diversified) and also, finally, different visions regarding the Right to the City. The right of access to infrastructures, services and other urban resources or, rather, the right to transform our cities (Lefebvre, 1968) by means of collective power over the process of urbanization (Harvey, 2008).

Palavras-chave: instrumentos urbanísticos; arena social; participação; direito à cidade; Vertente Sul de Odivelas.

Keywords: planning tools; social arena; participation; Right to the City; Vertente Sul de Odivelas.

[PAP1119]

Introdução

Esta reflexão emerge dos debates de um colectivo de pesquisa, o GESTUALⁱ, em torno de uma acção concreta de cuja promoção é responsável: a organização de “*workshops* de participação”, no quadro das *Parcerias para a Regeneração Urbana* (PRU) da Vertente Sul de Odivelas (VSO), lançadas por este municípioⁱⁱ. Trata-se de um processo de investigação-acção em que este texto se assume como um momento reflexivo, que pretende alimentar a prática em curso. Nele se discutem e contextualizam teoricamente, as diferentes concepções e percepções relativas aos instrumentos urbanísticos em elaboração previstos para regenerar e reconverter este território – o Plano de Urbanização (PU) e o Programa de Acção Territorial (PAT) – e aos procedimentos de participação pública accionados em torno da sua discussão.

O conceito de arena, abordado numa perspectiva interaccionista pela socio-anthropologia desde meados do século XX, é aqui revisitado numa perspectiva socio-urbanística (Healey 2006), como ferramenta de leitura de um processo dinâmico, interactivo e complexo de intervenção urbanística, num território urbano periférico. Este é classificado como de génese ilegal (de acordo com a Lei n.º 91/95) e como insusceptível de reconversão, de acordo com as directivas do Plano Director Municipal (PDM) em vigor e em revisão que o enquadram. Os instrumentos urbanísticos - PU e PAT -, entendidos como um meio para reverter as condicionantes do PDM, e os *workshops* de participação em implementação para discussão alargada destes dois instrumentos são lidos como elementos de uma arena social territorializada, na qual um conjunto diversificado de actores interage: poder local, técnicos municipais e da administração central, investigadores da universidade, representantes dos proprietários e a sua equipa técnica, proprietários e outros grupos sociais residentes. Tomando como referência diferentes paradigmas teóricos que informam modelos de cidade, abordagens de planeamento urbano e de participação pública, o texto reflecte sobre as visões subjacentes ao conceito do direito à cidade que, na linha de Lefebvre (1968) e de Harvey (2008), se acantonam na perspectiva do acesso a infra-estruturas, serviços e à melhoria do território, ou a extravasam, reclamando o direito à participação na transformação da sua urbe.

A questão central que conduz esta reflexão foca-se precisamente na interacção entre os objectivos dos instrumentos urbanísticos, as percepções sobre a participação e as visões sobre o direito à cidade, dos vários actores envolvidos no processo de urbanização, tendo como caso de estudo a regeneração da VSO. Como se comportam os dois instrumentos em elaboração (o PU e o PAT), relativamente aos dois níveis considerados de direito à cidade?

A abordagem é marcada pela formação multidisciplinar dos seus autores, associando, a um olhar de arquitectas-urbanistas, a visão das ciências sociais (antropologia e geografia), na mira de uma meta-disciplinaridade como caminho para a descodificação de um processo que é socio-urbanístico. Os conceitos são discutidos nesta perspectiva multi-disciplinar, cruzando-se referências teóricas com o estudo empírico.

O estudo empírico pautou-se num primeiro tempo por uma aproximação qualitativa ao território e aos actores implicados no processo urbanístico de regeneração da VSO, visando conhecer a diversidade de vozes, experiências e poderes em presença. A partir das primeiras entrevistas exploratórias e de visitas ao terreno para identificação das grandes questões que, na visão dos principais protagonistas, estruturam a regeneração da VSO, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas a um leque muito diversificado de actores implicados, para identificar os diferentes pontos de vista sobre o processo em curso, as suas potencialidades e fragilidadesⁱⁱⁱ. Posteriormente, foram organizados sete grupos focais com representantes de distintos grupos de interesse (responsáveis das comissões de administração conjunta, proprietários, inquilinos, jovens, agentes económicos, agentes socio-culturais e técnicos) para restituição e aprofundamento de alguns dos temas identificados na análise das entrevistas, através da promoção de debate público monitorizado.

Na linha da chamada *grounded theory*, está em curso a identificação e construção de conceitos e o mapeamento sistemático das visões identificadas, a partir da análise de conteúdo aprofundada (Clarke, 2003) das entrevistas e dos grupos focais. Esta pesquisa, que está na base da reflexão em curso aqui partilhada, insere-se na perspectiva teórica da arena, que visa compreender os diferentes pontos de vista, racionalidades, interesses e estratégias dos diversos actores implicados (Sardan 1995), as suas posições socio-profissionais e as suas concepções de *agency*, enquanto capacidade de acção e competência (Giddens 1987).

O texto está organizado em quatro pontos: (1) uma breve reflexão sobre o contributo do conceito de arena para o entendimento dos processos urbanísticos; (2) os instrumentos urbanísticos e os mecanismos de participação; (3) uma apresentação sucinta do caso empírico da VSO; e (4) um primeiro esboço de leitura dos instrumentos urbanísticos em elaboração para este território, à luz dos conceitos de arena social e de direito à cidade.

1. A arena social como ferramenta de leitura de processos urbanísticos

O conceito de arena social permite entender a intervenção urbana não como um facto linear – do diagnóstico ao planeamento e deste à acção – mas como um processo que se desenvolve na *interface* (Long, 1992; 1999) entre actores, na qual os enunciados formais são apropriados, disputados, negociados e transformados em contextos específicos, através de práticas e discursos que configuram “o domínio público de uma política” (Healey, 2006, pp. 324). Esta noção liga-se à atenção que a Escola de Manchester dedica, a partir dos anos cinquenta do século XX, à interacção entre actores sociais em situações concretas. Integrando-se no amplo corpo de propostas que contrapõem, aos paradigmas funcionalista e estruturalista, uma visão processualista da estruturação (Pina Cabral, 2000), um dos aspectos centrais da abordagem desta Escola é o interesse pelo conflito como elemento constituinte da vida em sociedade. Este interesse levará o grupo a inovar teórica e metodologicamente, através do estudo da “situação”, a análise dos processos sociais. O conceito de arena é trazido por Long (1992) e Olivier de Sardan (1995) para uma “perspectiva orientada para o actor” que se foca na *interface* entre actores e políticas, no quadro do estudo de processos de intervenção e desenvolvimento sobretudo em meio rural. Esta atenção à arena é posteriormente retomada no campo urbanístico por Healey (2006), que sublinha a sua adequação a períodos de forte interacção de actores, onde a “aprendizagem criativa” e social de todos poderá ser mais significativa do que nas práticas rotinizadas que marcam cada uma das instituições envolvidas (*Idem*, pp. 327).

Agier (2011) identifica duas componentes essenciais da análise situacional que subjaz à noção de arena: por um lado, a “coerência interna” que decorre da definição cognitiva da situação feita pelos próprios actores envolvidos (aquilo a que os antropólogos designam de *emic* da situação), na qual existe um mínimo de sentido partilhado; por outro, os factores contextuais ou de natureza mais estrutural que, manifestando-se de forma concreta ao nível micro-social da interacção humana, balizam os termos nos quais a definição da situação pode ocorrer. O enfoque na constituição do “domínio público de uma política” através de uma análise situada e centrada na interacção entre actores, não descarta a relação destes contextos com forças mais amplas que têm sobre ela um poder modelador, seja através da lei/regulamento, seja das relações sociais múltiplas dos actores identificados na arena estudada. Fruto simultâneo do contexto em que se insere e da definição feita pelos actores envolvidos, a arena consolida-se na interacção continuada de uma diversidade de actores que negociam entre si questões estruturantes (*enjeux*).

Em estudos de caso concretos, como o que aqui se apresenta, a noção de arena tem um valor heurístico importante, na medida em que permite olhar directamente o modo de implementação de uma política. Como refere Olivier de Sardan (1995), a arena estruturada pelas perspectivas diversificadas de grupos de interesse, constitui uma ferramenta de trabalho útil à abordagem processualista das políticas, permitindo identificar e analisar as questões-chave que organizam o debate suscitado por uma política ou actividade, bem como o modo como os pontos de vista dos actores apontam para a constituição de grupos estratégicos. Nesta linha, a construção discursiva da arena, fruto das lutas entre actores pela atribuição de significados específicos aos acontecimentos, ideias e acções em questão, envolve as capacidades dos diferentes actores em situação para angariar outros participantes na aceitação das definições que propõem para as questões em discussão (Long, 1999). Numa perspectiva de síntese entre o interaccionismo e o estruturalismo, nenhum actor se encontra totalmente desprovido de poder relacional no quadro de “um sistema de recursos e oportunidades de que cada um tenta apropriar-se a seu modo” (Olivier de Sardan, 1995, pp. 174), apesar dos constrangimentos das dinâmicas estruturantes em que se enquadram, como a desigual distribuição de capital social, simbólico e económico (Bourdieu, 1989). A possibilidade que os actores com menor capital dispõem depende, neste quadro teórico, da sua capacidade de angariar aliados, recursos e oportunidades.

A perspectiva teórica da arena tende a desviar o olhar do investigador do espaço físico, onde se desenvolve a intervenção pública, para a interacção entre os actores envolvidos, o que numa perspectiva urbanística

corresponde a ter em conta o processo e não apenas o projecto, na ideia de que o processo também desenha (Portas, 2005). Nesta abordagem, e na linha de autores da sociologia da ciência como Latour (1995), podemos considerar que o território constitui um actor não-humano, o qual desempenha um papel na construção da arena social, particularmente relevante em processos urbanísticos, influenciando as concepções e as acções dos actores humanos envolvidos. Nesta perspectiva dinâmica da arena social, estruturada pelos diferentes pontos de vista, interesses e racionalidades dos actores, que se metamorfoseiam no processo de interacção, gera-se, como refere Healey (2006, pp. 326), uma “energia socio-política” que informa as agendas e as práticas políticas e urbanísticas, num processo iterativo entre a estrutura e a acção.

2. Instrumentos urbanísticos e mecanismos de participação

Para compreender e mapear as diferentes percepções dos actores da VSO em relação aos instrumentos urbanísticos em elaboração, considerou-se necessário sistematizar os principais momentos e paradigmas teóricos que informam o planeamento e os processos de participação em Portugal desde o Estado Novo.

Em comparação com outros países europeus, o planeamento e a participação em Portugal são incorporados tardiamente ao nível das políticas e das práticas. Antes de 1974, o sistema de planeamento era centralizado, seguindo uma lógica “top-down” e hierárquica. A figura do plano de urbanização, instituída em 1934 (Decreto-Lei (DL) n.º 24802/34, de 21 de Dezembro), tinha um carácter normativo e proibitivo e visava restringir o crescimento urbano, tendo efeitos perversos no território. É o caso do Plano Director da Região de Lisboa (PDRL) de 1964, que propôs a contenção do crescimento urbano, esquecendo os movimentos migratórios crescentes de populações rurais para a capital. Acabou por favorecer a expansão dos designados loteamentos clandestinos - em que se enquadra a formação da Vertente Sul de Odivelas (VSO) -, que emergiam na região desde meados do século passado.

A percepção da participação neste período do Estado Novo era de tipo elitista (Thornley, 1977) e restringia-se à consulta: o inquérito público foi integrado na legislação de planeamento urbano em Portugal^{iv}, mas visava legitimar a classe dominante e contribuir para o controle e a estabilidade política e social.

A partir do 25 de Abril de 1974, na sequência das alterações políticas e sociais ocorridas, a participação pública nos processos de planeamento ganha nova importância. Num curto período revolucionário, assiste-se a uma forte mobilização dos moradores em torno do direito à habitação, a par de uma intervenção pública/institucional marcada por uma lógica de tipo “bottom-up”. Destaca-se o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), de 31 de Julho de 1974, política precursora que envolveu moradores, técnicos, políticos e militares, numa prática interaccionista e transformadora, tendo subjacente dois pilares lefebvrianos do direito à cidade: a qualificação do território e a participação na sua transformação. No município de Loures, em que se inseria à época a VSO, assistiu-se a uma forte mobilização dos moradores, que, com apoio municipal, realizaram infra-estruturas básicas e pequenos melhoramentos, as designadas “obras de fim de semana”, geralmente por administração directa. Esta e outras práticas contribuíram para a publicação de nova legislação para os “loteamentos clandestinos”, caso do DL n.º 804/76 de 6 de Novembro, que pela primeira vez prevê a sua reconversão.

Ao nível do planeamento, a figura do Plano Director Municipal (PDM) foi introduzida pela Lei das Autarquias n.º 79/77 (25 de Outubro), regulamentada pelo DL n.º 208/82 (26 de Maio) que o sujeita a inquérito público (art.º13) e adiciona as figuras de Plano Geral ou Parcial de Urbanização e de Plano de Pormenor, em territórios com PDM. Todavia, até final dos anos oitenta do século XX, a produção de planos foi praticamente nula. Em contrapartida, face à falta de políticas de solos e de habitação, o fenómeno dos loteamentos clandestinos alastrou até à proibição, em 1984, da venda de terrenos em avos indivisos (DL n.º 400/84, de 31 de Dezembro).

Na mesma década, é introduzida a figura do Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) (DL n.º 338/83, de 20 de Julho), de carácter normativo e racional, que visava conter “a exploração inadequada dos recursos naturais e [a] caótica ocupação do espaço pelos diferentes usos e actividades” (preâmbulo). A primeira versão do PROT da Área Metropolitana de Lisboa (AML) ficou concluída em 1992 mas o plano só foi aprovado e publicado em 2002.

No início dos anos noventa do século XX, a nova legislação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) (DL n.º 69/90, de 2 de Março), serviu de base à elaboração de todos os PDM da AML (entre os quais o de Loures, em que se inscrevia a VSO), a maioria dos quais ainda em vigor. Esta produção de planos não é alheia à sua imposição legal, como condição para obtenção de fundos estruturais e para recorrer a processos de expropriação de utilidade pública. Os planos, ainda marcados pelo paradigma racionalista/funcionalista, foram, na maioria dos municípios da AML, elaborados por equipas externas aos municípios, muitas vezes sem um conhecimento aprofundado do território. A participação no planeamento assentou fundamentalmente no inquérito público e, embora se tenham realizado algumas reuniões públicas, estas visavam a justificação das opções tomadas, mais do que a recolha de opiniões que pudessem influenciar a decisão (Crespo, 2004).

O direito à informação sobre a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação dos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT) será consagrado com o novo sistema de gestão territorial de final da década de noventa – a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTDU) (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) e o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) (DL n.º 380/99, de 22 de Setembro) -, o qual institui os planos municipais de ordenamento do território (PMOT), incluindo o PDM, o PU e o PP. Ao contrário da anterior legislação, que impunha o inquérito público apenas num momento pontual, este novo sistema prevê que a participação nos PMOT seja continua ao longo de todo o processo de planeamento, pressupondo a montagem de vários mecanismos de comunicação e de participação nos processos de decisão.

A figura do Programa de Acção Territorial (PAT) aparece pela primeira vez neste novo quadro legal (LBOTDU e RJIGT) e é mais recentemente retomada no Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território (PNPOT) (Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro) e no Regime Jurídico de Reabilitação Urbana (RJRU) (DL n.º 307/2009, de 23 de Outubro). O PAT é uma ferramenta de programação de acções para a execução dos IGT que, de acordo com a legislação (DGOTDU, 2010), pode surgir antes do Plano (quando se enquadre no contexto global de elaboração de um PP ou de um PU), ou depois (quando se destine a programar as intervenções definidas em IGT).

É o RJRU que introduz o conceito de monitorização (n.º 1 do art.º 19), atribuindo à entidade gestora a responsabilidade de elaboração anual de “um relatório de monitorização da operação de reabilitação em curso” a submeter à apreciação da assembleia municipal. A inclusão da participação, monitorização e avaliação no processo de planeamento torna-se, desde a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia (1986), um requisito para a obtenção de fundos comunitários: o quadro legal do planeamento e gestão do território passa a incorporar as directivas europeias, como a figura da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) desde 2007, que se torna obrigatória nos PDM e também, quando se justifique, nos PU (caso da VSO) e PP.

Paralelamente, ainda em meados da década de noventa, é publicada a Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, que visa agilizar as práticas em curso de reconversão dos “loteamentos clandestinos”, segundo uma visão marcadamente tecnocrática e neoliberal (Hibou, 2010), que retira responsabilidade à Administração pública (sobretudo central) e atribui o dever da reconversão aos (com)proprietários. As reconversões passam a ser conduzidas pelo município ou/e pelas administrações conjuntas de proprietários devidamente constituídas. Dada a burocracia do processo de reconversão e os constrangimentos definidos pelos PDM aprovados, apenas uma pequena percentagem conclui o processo de reconversão, o qual se estende em geral por várias décadas (Raposo coord. 2010). É o caso da VSO, classificada como insusceptível de reconversão pelo PDM de Loures.

3. O processo urbanístico de regeneração da Vertente Sul de Odivelas

A expressão Vertente Sul de Odivelas (VSO) designa um território de acentuado declive virado a norte, localizado no extremo sul do município de Odivelas, do qual está separado pelo Vale do Rio da Costa e, desde 1998, pela CRIL, e que se liga ao município de Lisboa pela antiga Estrada Militar. No contexto da expansão da Área Metropolitana de Lisboa, a partir de meados do século passado, este território então rural e próximo da capital, começou a ser loteado e ocupado à margem do quadro legal vigente, com edificações

destinadas à habitação e ao estabelecimento de actividades económicas. Este processo deu origem à formação de cinco bairros distintos, num total de cerca de 120ha - Vale do Forno, Encosta da Luz, Quinta do José Luís, Serra da Luz e Quinta das Arrombas^v - os quais ganharam uma identidade própria pela sua génese, localização e configuração.

Grande parte deste território foi classificado pelo Plano Director Municipal (PDM), elaborado em 1994 no município de Loures e ainda em vigor^{vi}, como “Espaço Urbano sujeito à atribuição de estatuto de Manutenção Temporária” (art.º 54.º do regulamento do PDM), devido ao risco geotécnico, sobretudo nas zonas de declive mais acentuado, no limite sul da VSO, e ao risco de cheias, nas imediações do rio da Costa e da ribeira do Vale do Forno, no seu limite norte. Esta classificação acentuou o estigma de ilegalidade dos bairros. O PDM estabeleceu “uma ordem de prioridade para o realojamento das populações” (art.º 54.º) abrangidas. Todavia, na VSO, onde muitos residentes são proprietários de avos indivisos do território, houve uma resistência a este tipo de intervenção, para além da insuficiência de recursos públicos canalizados prioritariamente para os chamados bairros de barracas (onde os residentes não são proprietários dos terrenos que ocupam).

A legalização dos espaços classificados no PDM como de manutenção temporária está dependente da realização de estudos, projectos e obras, capazes de reverter as condições de partida que determinaram aquela classificação (art.º 54.º). Em 2002, para se avançar com o processo de legalização, a Câmara Municipal de Odivelas (CMO) procedeu, por iniciativa dos proprietários, liderados pelas antigas associações de moradores criadas no pós 25 de Abril de 1974, à delimitação como AUGI - Área Urbana de Génese Ilegal, no quadro da Lei n.º 91/95 - de cada um dos cinco bairros. Em cada um cria-se uma Administração Conjunta (AC) de proprietários, os quais ganham novo protagonismo, em detrimento dos inquilinos. É eleita uma Comissão (CAC) e contratada uma equipa técnica (arquitecto e jurista) para avançar com o processo de reconversão.

Para além dos constrangimentos ditados pelo PDM, outros entraves se colocam ao avanço dos trabalhos, inerentes à complexidade do território e ao próprio processo de reconversão. Este cenário conduz à criação pela autarquia, em 2006, de um gabinete local, a Divisão de Requalificação e Inserção de Áreas Críticas (DRIAC)^{vii}, sediada numa das AUGI da VSO(Vale do Forno). Na dinâmica criada pela interacção entre a DRIAC, as CAC e suas equipas técnicas, e no intuito de agilizar a reconversão dos cinco bairros da VSO, a CMO propôs duas novas classificações para o território: em 2008, como Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)^{viii}, conferindo ao município o direito de preferência na transmissão de propriedade e o direito de expropriação; e, a 8 de Setembro de 2011, como Área de Reabilitação Urbana (ARU)^{ix}, por reconversão da ACRRU em ARU.

Paralelamente, o colectivo das CAC e a CMO, com vista a acelerar o processo de legalização e reconversão do território, ultrapassar as condicionantes do PDM e estabelecer um quadro legal e executório da sua reconversão, promovem em 2008 a realização de um Plano de Urbanização (PU) para toda a VSO, abrangendo os cinco bairros classificados como AUGI e o território envolvente, num total de 161 ha. O Aviso da CMO para elaboração deste PU, publicado em Diário da República (2.ª série, n.º 245, de 19 de Dezembro de 2008), aprova o procedimento de elaboração do plano, os termos de referência (TR) e a estrutura base do futuro caderno de encargos e da avaliação ambiental estratégica, que conduzirá ao desenho de um Programa de Acção Territorial (PAT) como instrumento da sua execução. Mediante concurso público limitado, o PU é adjudicado a uma empresa privada, com supervisão técnica da DRIAC e financiamento das administrações conjuntas, através das CAC. O prazo de elaboração do PU previsto nos TR foi de apenas 180 dias – sem contar os períodos de análise pelos serviços e para participação da população previstos no RJIGT (de quinze dias, segundo art.º 77, n.º 2) – há muito ultrapassado.

A mesma dinâmica entre os actores referidos, conduziu à apresentação, em 2008, de uma candidatura liderada pela CMO (DRIAC) ao financiamento da União Europeia (UE), através do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), visando a regeneração da VSO. Não tendo sido bem sucedida, no ano seguinte é lançada com sucesso nova candidatura - Programa de Acção Por Lisboa, Parcerias para a Regeneração Urbana da VSO (PL-PRU), que assentou na mudança de direcção da DRIAC, numa maior interacção com as CAC, no alargamento da rede de parceiros, bem como, na linha dos requisitos da UE, no

reforço da participação dos actores envolvidos na regeneração do território (Acção 1.1, Workshops de participação, conduzida pelos autores deste texto).

Esta nova candidatura (PL-PRU), que deverá ficar concluída em Setembro de 2012, inclui um conjunto de acções materiais e imateriais, entre as quais os instrumentos já adjudicados, o PU e o PAT. Através do PU, visa-se a criação de “uma visão de conjunto” e a “definição da estrutura urbana e do regime de uso e de transformação do solo”, que “permitam o enquadramento das acções a levar a cabo para a recuperação e reconversão dos bairros abrangidos”. Através do PAT, que ganha neste quadro novo protagonismo, visa-se agilizar a “criação de equipamentos e espaços públicos indispensáveis à melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes”. A proposta visa ainda reforçar os mecanismos de participação pública no planeamento, “definindo para o efeito a organização de vários encontros como sejam sessões de informação e de esclarecimento e debate público com agentes económicos, sociais e culturais, encontros temáticos, reuniões públicas por bairros, realização de encontros com outros municípios com realidades semelhantes tendo em vista a troca de experiências e reflexão conjunta” (CMO, 2009, pp. 73-77).

Dadas as limitações orçamentais do município de Odivelas, a CMO foi obrigada a proceder a uma revisão financeira da proposta, segundo a qual as administrações conjuntas (AC) passam a entrar como co-financiadoras, ficando em contrapartida ressarcidas pela CMO do pagamento das taxas urbanísticas a aplicar após a aprovação dos instrumentos de reconversão de cada um dos bairros (PP ou loteamento).

4. Instrumentos urbanísticos e processo participativo enquanto elementos de arena social na VSO

O PU e o PAT, peças centrais na regeneração e legalização urbanística da VSO, são aqui abordados enquanto elementos de uma arena social territorializada^x. A construção de uma arena social em torno destes instrumentos desloca o olhar do investigador, do território, considerado *per se*, para o contexto, que confere significado às suas características particulares e lhes atribui um lugar no processo em questão, assim como para os actores e para o modo como estes se apropriam daquelas características territoriais e daqueles instrumentos e lhes conferem sentido. Destaca-se a importância que assumem os saberes técnicos especializados na disputa pelo significado da regeneração e da reconversão, enquanto intervenção pública, e pelo conteúdo e papel de cada um daqueles instrumentos, os quais conferem uma posição importante às equipas que os veiculam, destacando-se: a equipa técnica responsável pela elaboração do PU e PAT, a equipa local da CMO (actual EPRUAC) e as equipas contratadas pelas CAC. Estas fazem a ponte com os conhecimentos, interesses e experiências não especializadas das lideranças das CAC, embora se mantenham distantes dos restantes grupos envolvidos: proprietários e seus representantes, inquilinos e agentes económicos e socio-culturais.

Existe um hiato entre os interesses e as visões destas várias equipas técnicas e dos restantes actores. As equipas técnicas, em negociação permanente com as lideranças das CAC, implementaram dois sistemas complexos de gestão territorial e visam, em primeira instância a sua concretização, para respeitar compromissos assumidos e verbas dispendidas (pelos proprietários e pela UE): (i) a elaboração de um PU, adjudicado pelas administrações conjuntas a uma empresa privada, o qual, de acordo com os TR, se deve executar através de um PAT; e (ii) um Programa Por Lisboa, Parcerias para a Regeneração Urbana, com financiamento europeu e dos proprietários, que retoma como acções principais o PU e o PAT, mas onde este último ganha autonomia, constituindo-se como instrumento de execução de um conjunto de acções de regeneração urbana.

As posições dos técnicos em relação a estes dois instrumentos, PAT e PU, extremaram-se com o atraso na elaboração do PU por parte da equipa contratada: (i) alguns técnicos municipais defenderam o primeiro modelo – o PU a anteceder o PAT –, como o legítimo, numa abordagem racionalista, que parte de um diagnóstico para uma estratégia consensualizada, como base para o PU e deste para o PAT; (ii) o técnico responsável pela elaboração do PU, numa óptica mais flexível, defendeu o segundo modelo – o PAT a anteceder o PU –, visando minorar o atraso na elaboração do PU, tendo em conta a morosidade habitual da elaboração deste tipo de plano. Esta última visão considerou o PAT como uma oportunidade para agilizar o processo, por não estar dependente do parecer de entidades externas e poder antecipar a operacionalização de algumas acções consideradas prioritárias, como a construção de equipamentos e a requalificação da frente

ribeirinha. Nesta perspectiva, contestada por técnicos da CMO, o PAT, enquadrado legalmente pelo RJRU, com a classificação da VSO em ARU, tornaria possível a contratualização de Planos de Pormenor de Reabilitação Urbana e de Loteamentos Urbanos, independentemente da conclusão e publicação do regulamento do PU. Esta discussão contribuiu para a mudança do técnico responsável pela elaboração do PU, embora se tenha desenrolado sem a participação dos proprietários nem dos inquilinos. Com efeito, grande parte daqueles, bem como a esmagadora maioria destes, não tem uma ideia clara dos objectivos e da pertinência do PU e do PAT, nem do que os distingue.

Os proprietários pretendem legalizar a sua ocupação, de forma a poder transformar a sua parcela (em avos indivisos) em lote (em m²), com maior valor no mercado e para que possa ser legalmente transaccionada. A estratégia para a legalização e reconversão urbanística da VSO, resultante de intensa negociação entre os técnicos privados e os técnicos e políticos municipais, foi veiculada aos proprietários pelas CAC em assembleias de proprietários. A decisão de financiar a elaboração de um PU ou as acções do Programa PL-PRU deu origem a grande controvérsia mas foi aceite por ter sido apresentada como o único caminho para a legalização da ocupação.

O contínuo atraso na elaboração do PU levou as CAC e os seus técnicos a apresentarem, nas assembleias anuais do último ano, o PAT e as acções materiais previstas, como uma mais valia. Todavia, como não foram escolhidas pelos proprietários, estes não as consideraram prioritárias, e, nesse sentido, consideram que o seu dinheiro está a ser desviado do objectivo inicial: a legalização do seu bairro. Estas polémicas ganham novos contornos com a decisão do actual governo, no quadro da sua política neo-liberal, de limitar o financiamento das acções QREN, o que levou à decisão municipal de suspender alguns dos projectos previstos no Por Lisboa, parte dos quais já financiados pela AC, colocando a equipa municipal e as próprias CAC em situação delicada face aos proprietários e às expectativas criadas.

As diferentes perspectivas dos vários actores relativamente aos instrumentos urbanísticos pressupõem um debate aceso e uma negociação permanente, ora visando a procura de consensos ou de aliados, ora conduzindo a momentos de ruptura. Na base destes diferentes pontos de vista, estão diferentes concepções de modelo de cidade a implementar (alta ou baixa densidade, com edifícios altos ou baixos, segregada ou com mix social) e do modo como essa cidade deve ser planeada (normas urbanísticas mais ou menos rígidas), bem como distintas percepções sobre as condicionantes do território e as condições de habitabilidade. Embora todos os entrevistados aspirem a um território “*mais ordenado*” e “*mais bonito*”, alguns entendem o processo de regeneração como a oportunidade para construir uma nova área para Odivelas, através da produção de um novo espaço urbano, com edifícios em altura, ruas largas e espaços públicos qualificados, enquanto outros defendem uma abordagem centrada na qualificação do existente, privilegiando o carácter de aldeia que caracteriza alguns dos bairros, nomeadamente as moradias uni-familiares com quintais e as relações próximas de vizinhança. Enquanto para os técnicos, as casas não apresentam as condições de estabilidade regulamentar legalmente exigidas, para os proprietários, muitos deles construtores destes territórios, as casas são seguras porque resistem há mais de quarenta anos. O que aqueles consideram ser as condições mínimas de habitabilidade nem sempre corresponde ao que os habitantes sustentam como válido. A concepção dos indivíduos sobre estes conceitos estruturantes é distante da abordagem das políticas e técnicas e mais assente no lugar praticado (Certeau, 2008) – “*A Serra da Luz é uma zona sísmica, [como] toda a Lisboa, aliás*” (inquilina, Serra da Luz)–do que no quadro normativo.

Quanto à participação pública no processo de reconversão e regeneração da VSO, ela aparece como consensual nos discursos dos vários actores, mas na prática, revelam-se várias limitações ao desenvolvimento de técnicas de participação pública: alguma contenção de políticos e técnicos numa informação aberta à população e na animação de encontros informativos; o controle político de todas as acções desenvolvidas e a burocracia da administração municipal tornam mais morosas as iniciativas de participação; a percepção da participação de alguns técnicos e políticos reduz-se à consulta e visa a legitimação das decisões técnicas ou políticas; a linguagem hermética (verbal e desenhada) dos técnicos dificulta a compreensão dos residentes e inibe a sua participação nos assuntos mais técnicos como a questão dos instrumentos urbanísticos; a discussão dos temas urbanísticos fica limitado aos técnicos e dirigentes

locais (presidentes de CAC); a desmotivação e o alheamento dos proprietários e a exclusão e o desinteresse dos inquilinos, impossibilitados por Lei de integrar as comissões de administração conjunta.

Breves notas finais

Tomando o conceito de arena social como ferramenta para a compreensão de um processo dinâmico e complexo de intervenção urbanística, este texto apresenta as primeiras reflexões sobre as implicações dos dois instrumentos urbanísticos em elaboração para a VSO em termos da promoção do direito à cidade e o papel que a participação pública aí desempenha. Da discussão feita, destaca-se um conjunto de aspectos considerados fulcrais e a aprofundar:

- A questão fundiária e o modo como a mesma determina a percepção que os actores podem ter do direito à cidade ocupa neste percurso um lugar central –A posse da terra permite aos proprietários, alguns deles não residentes, envolver-se no processo a partir dessa posição, visando a manutenção dos seus imóveis; enquanto os inquilinos, impossibilitados de integrar as AC, dificilmente poderão ser parte integrante da transformação em curso e poderão, mesmo, ter de abandonar o local.
- As diferentes posições socio-profissionais revelam uma diversidade de perspectivas –relativamente à regeneração urbana, aos modelos de cidade, às visões quanto ao modo como a cidade deve ser planeada e à intervenção possível no quadro de restrições ligadas às condicionantes do território e à qualidade do edificado.
- O saber técnico e normativo, com o seu modo próprio de intervir nos problemas sobre os quais a acção incide é igualmente uma questão preponderante – A discussão do planeamento pouco sai da esfera dos técnicos, e quando sai, a sua linguagem é de difícil compreensão para os restantes actores. Os inquilinos e os proprietários e, mesmo, alguns membros das CAC, revelam nas entrevistas não ter uma ideia clara quanto aos IGT, seus objectivos, estratégias, contornos e vocações. O Programa de Acção Por Lisboa não tendo sido discutido e aprovado com os proprietários não é por estes apropriado.
- Destaca-se também o contraditório destes processos – A contradição entre os vários tempos (das candidaturas aos fundos europeus, da elaboração dos planos, das iniciativas de participação, dos ciclos políticos e eleitorais,...); e a contradição entre o envolvimento de políticos, técnicos municipais e das AC e CAC na reconversão e regeneração do território da VSO e o peso da burocracia, as divergências, os interesses e as racionalidades contraditórias, as hesitações e os receios de técnicos e políticos.
- A promoção da participação pública surge, neste quadro, como um elemento tão decisivo quanto frágil–Se a importância da participação é unânime, ela continua a ser encarada muitas vezes como meramente consultiva. Do lado de políticos e técnicos, embora havendo uma aposta clara na participação, verifica-se a necessidade de controle das iniciativas de participação, a qual pode ser vista, como ameaça à estabilidade política e ao rigor técnico. Verifica-se uma tendência para políticos e técnicos recearem informar e ouvir as populações antes das decisões serem tomadas no foro técnico ou político. Políticos e técnicos podem constituir uma barreira ao maior envolvimento das populações e dificultar quer uma participação mais alargada em assembleias gerais de discussão quer acções de informação.
- Além de essencialmente consultiva, a participação na VSO é também tendencialmente restrita a alguns sectores da população, com destaque para as CAC e os proprietários– Alguns técnicos, lideranças das CAC e proprietários consideram que a participação alargada aos inquilinos é desnecessária ou se deve limitar aos inquilinos de longa duração.
- Por último, conclui-se que as iniciativas de planeamento participativo requerem uma acção continuada no tempo, uma disponibilidade e vontade de todos os envolvidos, uma ligação estreita aos actores do plano– o que é dificilmente compatível com os recursos disponibilizados, com a cultura top-down do planeamento, ou, no caso concreto, com o desfazamento em relação à elaboração dos instrumentos urbanísticos. Estas iniciativas são supostas ademais incluir acções de investigação e formação que requerem igualmente um tempo de difícil compatibilização com a própria prática participativa. As entrevistas e os grupos focais para restituição e debate dos dados

analisados constituíram todavia momentos importantes de informação e interacção, embora mais ao nível dos actores locais que dos técnicos.

- Este “observar enquanto se realiza”, revelando algumas das forças, fraquezas e contradições, no quadro de uma acção que se investiga e monitoriza de forma interactiva, visa ser um pequeno contributo para a construção do direito à cidade, não apenas enquanto regeneração de um território mas como empoderamento de uma comunidade heterogénea e estigmatizada.
-

Referências bibliográficas citadas

- Agier, Michel (2011). *Antropologia da cidade : lugares, situações, movimentos*. São Paulo: Editora Terceiro Nome.
- Bourdieu, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Lisboa: Difel.
- Câmara Municipal de Odivelas (CMO) (2009). *Programa de Acção Parcerias para a Regeneração Urbana da Vertente Sul do Concelho de Odivelas, Programa Operacional Regional de Lisboa Parcerias para a Regeneração Urbana*. Odivelas: Câmara Municipal de Odivelas.
- Certeau, Michel (2008). *A Invenção do Quotidiano* (Vol. 2). Petrópolis: Editora Vozes.
- Clarke, Adele (2003). “Situational Analysis: Grounded Theory Mapping After the Postmodern Turn”. In *Symbolic Interaction*, 26(4), 553-576.
- Crespo, José (2004). *Participação pública no planeamento municipal. Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, Policopiado.
- Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) (2010). *Guia dos Programas de Acção Territorial*. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- Giddens, A. (1987). *La constitution de lasociété*. Paris: PUF (1ª ed. ingl. 1984).
- Harvey, David (2008). “The Right to the City”. *New Left Review*. 16 p. [Ac. 04.03.2012]. In <http://187.45.205.122/Portals/0/Docs/righttothecity.pdf>
- Healey, Patsy (2006). “Collaborative Planning: A Contested practice in Evolution”, in *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. New York: Palgrave, 315-338.
- Hibou, Béatrice (2010). “O ilegal na cidade moderna”. In Raposo (org.) – *Urbanização de territórios de génese ilegal*, relatório final de execução científica apresentado à Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- Khakee, Abdul (2008). *New principles in planning evaluation*, Aldershot, Hants, England, Burlington, VT: Ashgate.
- Latour, Bruno (1995). *La science en action*. Paris: Gallimard (1ª ed. ingl. 1987)
- Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville I*. Paris: Anthropos.
- Long, Norman (1992). ‘From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development’, in N.Long e A.Long (Eds), *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. London: Routledge, 16-43.
- Long, Norman (1999). *The Multiple Optic of Interface Analysis* (working title), UNESCO Background Paper on Interface Analysis, in <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/multipleoptic.pdf> (em 16.05.2012).
- Olivier de Sardan, Jean-Pierre (1995). *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: APAD-Karthala.

Portas, Nuno (2005). “Planeamento Urbano: Morte e Transfiguração”, in M. Mendes (org. e coord.) *Arquitectura(s), Teoria e Desenho, Investigação e Projecto, Escritos*. Nuno Portas II, Porto, Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto, pp 52-65.

Raposo, Isabel (org.) (2010). *Urbanização de territórios de génese ilegal*. Relatório de projecto de investigação financiado pela FCT. Lisboa, FAUTL

Thornley, Andrew (1977). “Theoretical perspectives on planning participation”, *Progress in Planning*, vol. 7, Pt. 1, 1-57.

ⁱ Grupo de Estudos Socio-Territoriais, Urbanos e de Acção Local (GESTUAL), do Centro de Investigação em Arquitectura Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa (www.gestual.fa.utl.pt).

ⁱⁱ Acção 1.1 “*Workshops* de participação e desenvolvimento de técnicas e processos de planeamento participado”, do *Programa de Acção Por Lisboa, do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)*, Parcerias para a Regeneração Urbana (PL-PRU) da Vertente Sul de Odivelas (VSO).

ⁱⁱⁱ Dada o tipo de envolvimento do GESTUAL neste processo, as entrevistas constituíram também uma oportunidade para informar os actores-chave sobre a participação pública no processo de regeneração urbana e na discussão dos instrumentos de planeamento territorial e recolher sugestões sobre acções concretas de participação.

^{iv} Decreto-Lei n.º 24.802/34, de 21 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 33.291/44, de 5 de Setembro e Decreto-Lei n.º 560/71, de 17 de Dezembro.

^v Para além de mais três bairros do Governo Civil, um dos quais dividido em duas unidades.

^{vi} Em 1998, o município de Odivelas separa-se do município de Loures (Lei n.º 84/98 de 14 de Dezembro) e em 2001 inicia a revisão do PDM de Odivelas, que tem como objectivos fundamentais, a integração e coesão social, a qualificação urbana, a beneficiação das acessibilidades e o incremento e qualificação espacial das actividades económicas (in <http://www.cm-odivelas.pt/extras/pdm/B2.htm>, consultado em Dezembro de 2011).

^{vii} A DRIAC foi convertida, em 2011, em Equipa de Projecto de Reconversão Urbana de Áreas Críticas (EPRUAC).

^{viii} No quadro do Decreto n.º 3/2008, publicado no Diário da República, 1.ª Série, n.º 22 de 31 de Janeiro de 2008.

^{ix} Nos termos do Art.º 14 do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, RJRU, Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro.

^x Não se tomarão em conta, nesta breve análise, as mudanças ocorridas nesta candidatura, após Abril 2002, na sequência dos cortes orçamentais do governo no quadro da Troika.