



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Novas Formas de Governança Multinível nas Políticas Urbanas:
Potencialidades, Limites e Paradoxos nos Processos de
Regeneração em Áreas Urbanas em Crise

Alessandro Colombo

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor José Manuel Esteves Henriques, Investigador Integrado,
Unidade de Investigação: DINÂMIA'CET-IUL, ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa.

Novembro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Novas Formas de Governança Multinível nas Políticas Urbanas:
Potencialidades, Limites e Paradoxos nos Processos de
Regeneração em Áreas Urbanas em Crise

Alessandro Colombo

Doutoramento em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor José Manuel Esteves Henriques, Investigador Integrado,
Unidade de Investigação: DINÂMIA'CET-IUL, ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa.

Novembro, 2021

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Novas Formas de Governança Multinível nas Políticas Urbanas:
Potencialidades, Limites e Paradoxos nos Processos de
Regeneração em Áreas Urbanas em Crise

Alessandro Colombo

Doutoramento em Políticas Públicas

Júri:

Doutor Tiago Luís Fernandes, Professor Associado (com agregação),
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (Presidente).

Doutor Jorge da Silva Macaísta Malheiros, Professor Associado,
IGOT - Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da
Universidade de Lisboa.

Doutora Helena Maria Silva Morais da Rocha Areias, Professora
Adjunta, ISAVE - Instituto Superior de Saúde.

Doutora Ana Cláudia da Costa Pinho.

Doutor Renato Miguel Emídio do Carmo, Professor Associado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.

Novembro, 2021

Trabalho realizado com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), o Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL) e o Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINAMIA-CET).

Agradecimentos

Há quem sugira, não tirar um doutoramento logo após a licenciatura, e de ganhar alguma experiência profissional antes. Há quem sugira o contrário. Há ainda quem diga que o país onde se estuda é onde se vai ficar para sempre. Aqui estou eu. Fui privilegiado, neste país, por encontrar pessoas que sempre me apoiaram, tanto na academia como na vida pessoal. A todas elas, dedico esta tese.

Ao meu orientador, o professor José Manuel Esteves Henriques, pelo apoio e orientação crítica, pelas intermináveis revisões e reflexões profundas sobre a sociedade, na perspetiva de melhorar as cidades onde vivemos. O meu agradecimento pessoal por acreditar nas minhas ideias, pela capacidade de me transmitir a sua experiência e pela relação humana que se estabeleceu entre nós.

À Ana, que sempre me acompanhou, na profissional e privada, e sem a qual esta tese nunca teria sido possível. Um agradecimento especial, por ter me ajudado a ultrapassar os momentos mais críticos, compreendendo e apoiando-me incondicionalmente, a qualquer hora ou momento.

À minha família, que sempre apoiou as minhas escolhas de vida, sem perguntar o porquê. Por confiarem nas minhas capacidades, e me lembrarem sempre de onde venho, e para onde vou.

Aos meus amigos, em Itália e Portugal, que me acompanharam ao longo destes anos, à distancia ou por perto, preocupando-se sempre comigo. Obrigado por compartilharmos experiências de vida.

A todos os professores do ISCTE que me acompanharam desde o início deste percurso académico, pelos ensinamentos, a abertura, e pelas oportunidades que me ofereceram de desenvolver a minha reflexividade crítica.

Às pessoas que conheci ao longo do desenvolvimento desta tese, nas localidades e nas instituições do estado, por me terem concedido o seu tempo, conversando comigo, e acreditando na mais valia do meu trabalho.

Resumo

Esta tese estuda as condições de concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa), em áreas urbanas “em crise”. Através das abordagens do realismo crítico e da avaliação realista, serão interpretadas as condições na base das mudanças realizadas na “Iniciativa de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” (IBC). Concebida pelo governo português e implementada em três áreas urbanas em crise (2005-2011), esta medida de política pública, apresentava-se como um programa de regeneração urbana de natureza experimental. Com a definição de novas formas organizacionais, procurava as condições possíveis para a inovação nas políticas públicas, visando a auto-sustentação da ação. Por conseguinte, será realizada uma análise horizontal da implementação da ação nos três projetos-piloto, analisando os mecanismos desencadeados na IBC e a interpretação que os atores fizeram dos pressupostos desta. Como resultado do processo analítico, pretende-se demonstrar que a adequação de novas formas de governança depende simultaneamente da integração inter-setorial e da inovação inter-organizacional, sendo a animação territorial o meio para facilitar a emergência não espontânea da governança local. Assim através da formulação de recomendações de política pública, procura-se contribuir para a definição de caminhos possíveis da ação pública em áreas urbanas em crise, visando a capacitação da sociedade portuguesa e o aumento da qualidade de vida nas cidades.

Palavras-chave: Governança; Áreas urbanas em crise; IBC; Inovação; Políticas Urbanas, Regeneração Urbana.

Abstract

This thesis studies the conditions of the implementation of new forms of governance (multilevel, integrated, collaborative), in distressed urban areas. Through Critical Realism and Realist Evaluation approaches, we will analyse the conditions underlying the changes in the Critical Neighbourhood Initiative (IBC). This public policy initiative, conceived by the Portuguese government and implemented in three distressed urban areas (2005-2011), emerged as an experimental programme of Urban Regeneration. With the definition of new organisational forms and searching the possible conditions for policy innovation, it sought a self-sustained action. Thus, it will be developed an horizontal analysis of the three projects, reflecting on the triggered mechanisms on IBC, and on the actors's interpretation of the programme. This work aims to demonstrate that the adequacy of new forms of governance depends on both the inter-sectoral integration and inter-organisational innovation, and the territorial animation is the privileged mean for the local governance's emergency. Finally some policy recommendations will be made to define possible ways for public action in distressed urban areas, looking for the capacitation of portuguese society and improve the quality of life.

Keywords: Governance; Distressed Urban Areas; IBC; Innovation; Urban Policies, Urban Regeneration.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Justificação Do Tema	3
Questão de partida e objeto da investigação	6
Perguntas da investigação	7
Objetivos e hipóteses da investigação	8
Estrutura da tese	9
CAPÍTULO I. Definição Da Problemática	11
1.1. A problemática das “áreas urbanas em crise” e as políticas públicas	12
1.2. A nova questão urbana nas políticas urbanas e a noção de crise	17
1.3. O entendimento internacional quanto à problemática das “áreas urbanas em crise”	29
1.4. Os ‘desafios específicos’ que áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas	34
CAPÍTULO II. Metodologia De Análise	45
2.1. Principais desafios metodológicos face à questão de partida	47
2.2. Questões emergentes para o modelo de análise	50
2.3. A análise das políticas públicas em áreas urbanas em crise: “realismo crítico” e “avaliação realista”	54
2.3.1. Enquadramento face à questão de partida	54
2.3.2. A avaliação realista para a ‘aprendizagem através da experiência’	55
2.3.3. Teoria do ‘programa’, teoria da ‘mudança’, e ‘pressupostos’ da ação	57
2.3.4. A ‘lógica retrodutiva’ na análise dos ‘mecanismos’ e dos ‘contextos’	59
2.3.5. A noção de “complexidade” em áreas urbanas em crise: implicações metodológicas	60
2.3.6. Linhas orientadoras de análise	68
CAPÍTULO III. Enquadramento Teórico e Concetual	73
3.1. Regeneração Urbana: Génese, evolução e implicações de governança multinível	73
3.1.1. Tendências, Consensos e Divergências da regeneração urbana	73
3.1.2. A lógica area-based nos processos de regeneração urbana	78
3.1.3. A noção de ‘privação’ e ‘efeito bairro’	79
3.1.4. Principais críticas à logica area-based	84
3.2. A ‘abordagem integrada’ nas políticas públicas de regeneração urbana	85
3.2.1. As dimensões da abordagem integrada	86

3.2.2. A abordagem integrada para a governança 'flexível'	88
3.3. O papel das parcerias e a "tendência colaborativa"	91
3.4. O entendimento do 'local' nas políticas públicas de regeneração urbana	96
3.5. As áreas urbanas em crise e a dimensão urbana das políticas europeias	100
3.6. O entendimento da regeneração urbana face à questão de partida	108
3.7. A governança urbana: 'multinível', 'colaborativa' e orientada para à 'inovação'	112
3.8. Principais tendências na consolidação do conceito de governança	113
3.9. O entendimento da governança face à questão de partida	119
CAPÍTULO IV. A experimentação nas políticas públicas em áreas urbanas em crise	123
4.1. Pressupostos para a Inovação em Políticas Públicas	123
4.1.1. A relevância dos 'pressupostos' face à questão de partida	123
4.1.2. A relevância dos 'pressupostos' para as políticas públicas de regeneração urbana	125
4.1.3. A 'inovação nas políticas públicas' face à questão de partida	126
4.2. A "Iniciativa Comunitária URBAN"	129
4.2.1. A relação do URBAN com a problemática das áreas urbanas em crise	129
4.2.2. A experiência URBAN em Portugal	133
4.2.3. O URBAN e as políticas públicas em áreas urbanas em crise, em Portugal	139
4.3. A Iniciativa Bairros Críticos (IBC)	142
4.3.1. A emergência da IBC em Portugal	142
4.3.2. A caracterização dos 'pressupostos implícitos' na IBC	147
CAPÍTULO V. Modelo Analítico	153
5.1. Pressupostos para a construção do modelo analítico	153
5.1.1. Critérios na base da construção do modelo analítico	153
5.1.2. A estrutura do modelo analítico	156
5.2. Caracterização do Modelo Analítico	157
5.2.1. Descrição da IBC enquanto medida de política pública	157
5.2.2. Caracterização das 'monografias dos atores'	158
5.2.3. A reconstrução da cronologia de processo	161
5.2.4. As dimensões de análise do modelo analítico	164
5.3. Realismo crítico, avaliação realista e perspetiva institucionalista	168
5.4. A análise do conteúdo para o entendimento da adequação da governança na IBC	178

5.4.1. A análise de conteúdo como ‘técnica’	178
5.4.2. Características específicas da análise de conteúdo ‘qualitativa’	180
5.4.3. A análise do conteúdo com base no realismo crítico e na avaliação realista crítica	181
5.4.4. A ‘retrodução’: pressupostos para a ‘codificação’ e a ‘categorização’	182
5.4.5. Análise das entrevistas e análise documental ‘orientadas pela teoria’	183
CAPÍTULO VI: Fase de Agendamento, Formulação e Desenho da IBC	189
6.1. A Iniciativa Bairros Críticos na sua relação com o ‘contexto’ de políticas públicas nacionais: a fase de ‘agendamento’	189
6.2. A IBC como “projeto de políticas” flexível: a fase de formulação e desenho	200
6.2.1. A natureza experimental da IBC e o ‘teste dos pressupostos’	201
6.2.2. “Desafios”, “Princípios” e “Critérios” na base do desenho da IBC	212
6.2.3. A seletividade territorial	214
6.2.4. A ‘lógica’ implícita na dimensão financeira	215
6.2.5. A construção de ‘procedimentos’ como fio condutor da ação nas localidades	217
6.2.6 As implicações do ‘sistema de funcionamento e procedimentos’ para o “modelo de gestão”	223
CAPÍTULO VII: Territórios de Intervenção	231
7.1. Três biografias ‘locais’, um único projeto de políticas ‘central’	231
7.1.1. O Bairro do Alto da Cova da Moura	233
7.1.2. A freguesia do Vale da Amoreira	245
7.1.3. O Bairro do Lagarteiro	253
7.2. Seis tensões implícitas no desenho da IBC: implicações para a fase de implementação	257
CAPÍTULO VIII. A fase de implementação: “poderes”, “organizações” e “lugares”	259
8.1. A fase de “preparação da ação” na IBC	260
8.1.1. O processo de formulação do Diagnóstico e o Plano de Ação na Cova da Moura	266
8.1.2. O processo de formulação do Diagnóstico e o Plano de Ação no Vale da Amoreira	273
8.1.3. O processo de formulação do Diagnóstico e o Plano de Ação no Lagarteiro	277
8.1.4. Reflexões conclusivas sobre a fase de preparação	281
8.2. A fase de “concretização da ação” na IBC: análise das questões-chave	284
8.2.1. Questões específicas na Cova da Moura	285
8.2.2. Questões específicas no Vale da Amoreira	297

8.2.3. Questões específicas no Lagarteiro	306
8.2.4. Questões comuns aos três territórios	311
CAPÍTULO IX. Oportunidades, limites e paradoxos da experimentação na IBC	315
9.1. Contextos e mecanismos em jogo na Cova da Moura: um 'processo homeopático'	315
9.2. Contextos e mecanismos em jogo no Vale da Amoreira: um processo multi-escala	328
9.3. Contextos e mecanismos em jogo no Lagarteiro: um processo localizado	336
9.4. Lições retiradas para a ação pública em áreas urbanas em crise	338
CONCLUSÃO	343
Síntese das Ideias-chave da IBC	343
Recomendações de Política Pública	347
BIBLIOGRAFIA	355
FONTES	381
ANEXOS	383
Anexo A: Cova da Moura	383
Anexo B: Vale da Amoreira	387
Anexo C: Lagarteiro	390
Anexo D: Relação entre Desafios e Pressupostos	393
Anexo E: Perfil dos entrevistados e das entrevistas	394

ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Figura 1.1 Esquematização da questão de partida	12
Figura 2.1. Quadro de referência metodológico na base do modelo de análise	71
Figura 4.1. URBAN I no contexto macroeconómico em Portugal	134
Figura 4.2. Locais de afetação dos ciclos de programação URBAN I e II	135
Figura 4.3. Modelo de Gestão URBAN II	136
Figura 4.4. Desenho da Pesquisa	148
Quadro 5.1. Escalas da análise empírica	163
Quadro 5.2. Guião das Entrevistas	168
Figura 6.1. Configuração geral da Política de Cidades POLIS XXI	195
Figura 6.2. Modelo Financeiro da IBC	216
Figura 6.3. Modelo de Governança na fase de Preparação da Ação	224
Figura 7.1. Ruas da Cova da Moura	235
Figura 7.2. Carnaval na Cova da Moura	241
Figura 7.3. Bairros em regime de propriedade municipal no Vale da Amoreira	247
Figura 7.4. Sede da Associação Angolana do Vale da Amoreira	251
Figura 7.5 Blocos habitacionais no Bairro do Lagarteiro	254
Figura 7.6 Equipamento público no Bairro do Lagarteiro	256

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABI - Iniciativas area-based

ACDE - Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho

ACES - Agrupamento de Centros de Saúde

ACIDI - Alto Comissariado para Imigração e o Diálogo Intercultural

ACIME - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnica

ACM - Alto Comissariado para as Migrações

AMDL - Associação de Moradores para o Desenvolvimento do Lagarteiro

ACMJ - Associação Cultural Moinho da Juventude

ACRRU - Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística

AMBACM - Associação de Moradores do Bairro do Alto da Cova da Moura

AML - Área Metropolitana de Lisboa

AMP - Área Metropolitana do Porto

ANRU - Agence National pour la Renovation Urbaine

APU - Aliança Povo Unido

ASSACM - Associação de Solidariedade Social do Alto da Cova da Moura

AUGI - Áreas Urbanas de Génese Ilegal

CA - Comissão de Acompanhamento

CB - Comissão de Bairro

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CDH - Contratos de Desenvolvimento da Habitação

CDU - Coligação Democrática Unitária

CE - Comissão Executiva

CIG - Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género

CEA - Centro de Experimentação Artística

CMA- Câmara Municipal da Amadora

CMM - Câmara Municipal da Moita

C-M-O - Context-Mechanism-Outcome

CMP - Câmara Municipal do Porto

CLAII - Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes

CLAS - Conselhos Locais de Ação Social

CLDS - Contratos Locais de Desenvolvimento Social

CRIVA - Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira

CSF - Comissões Sociais de Freguesia

CSFV - Comissão Social de Freguesia do Vale da Amoreira

DAR - Desenvolver, Acolher e Recriar

DGDR - Direção Geral de Desenvolvimento Regional

DLBC - Desenvolvimento Local de Base Comunitária

DRELVT - Direcção Regional De Educação De Lisboa E Vale Do Tejo

DSQ - Development Social de Quartiers
EAPN - European Anti-Poverty Network
EEA - European Economic Area
ELP - Equipas Locais de Projeto
ESPD - Esquema de Desenvolvimento Espacial Europeu
FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FESR - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural
FFH - Fundo de Fomento à Habitação
FSE - Fundo Social Europeu
GAT - Grupo de Apoio Técnico
GC - Grupo de Consultoria
GEAE - Gabinete de Apoio ao Emprego e Empreendedorismo
GIP - Gabinetes de Inserção Profissional
GPA - Gabinete Bairro Ativo
GT - Grupo de Trabalho
GTIM - Grupo de Trabalho Inter-Ministerial
IBC - Iniciativa de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos
IDT - Instituto da Droga e da Tóxico-dependência
IPDJ - Instituto Português do Desporto e Juventude
IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IHRU - Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana
INH - Instituto Nacional de Habitação
IPSS - Instituições Particulares de Solidariedade Social
ISS - Instituto da Segurança Social
JFB - Junta de Freguesia da Buraca
JFC - Junta de Freguesia de Campanhã
JFVA - Junta de freguesia Vale da Amoreira
LEADER - Ligações entre Ações de Desenvolvimento Rural
LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LUDA - Large Urban Distressed Areas
MAI - Ministério da Administração Interna
MAOTDR - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MFEE - Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu
MTO - Moving to Opportunity
NDC - New Deal for Communities
NPM - New Public Management
NSNR - National Strategy for Neighbourhood Renewal

NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT - Organização Internacional do Trabalho
OMC - Método Aberto de Coordenação
ONG - Organização não Governamental
ORU - Operacional de Renovação Urbana
ORUVA - Operação de Reabilitação Urbana do Vale da Amoreira
PA - Plano de Ação
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PDM - Plano Diretor Municipal
PER - Programa Especial de Realojamento
PF - Parceiros Financeiros
PIB - Produto Interno Bruto
PIPEME - Programa Imediato de Pequenos melhoramentos
PISSE - Programa Imediato de Intervenção Social e Educacional
PNAI - Plano Nacional de Ação para a Inclusão
PNLP - Programa Nacional de Luta a Pobreza
P.O. - Programas Operacionais
P.O ISE - Programa Operacional Inclusão Social e Emprego
POPH - Programa Operacional Potencial Humano
PP- Protocolo de Parceria
PRACE - Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado
PROQUAL - Programa Integrado para a Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa
PRU - Programas de Reabilitação Urbana
PS - Partido Socialista
PSD - Partido Social-Democrata
PSP - Polícia de Segurança Pública
QCA - Quadro Comunitário de Apoio
QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional
RCM - Resolução de Conselho de Ministros
RSI - Rendimento Social de Inserção
RMG - Rendimento Mínimo Garantido
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEOTC - Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades
STEP - Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza
TEIP - Territórios Educativos de intervenção Prioritária
UAEL - unidade de ação estratégica local

INTRODUÇÃO

Neste capítulo será apresentada a questão de partida na sua relação com o objeto da investigação. As proposições e as perguntas que serão formuladas neste capítulo tornar-se-ão objeto de análise empírica nos capítulos seguintes. O melhoramento da qualidade de vida é o objetivo principal das políticas públicas. Numa perspetiva de governança multinível, as políticas públicas visam alcançar este objetivo através da ação pública, envolvendo atores colocados em níveis de governança diferenciados. Ou seja, a ação pública (central e local) e os outros atores envolvidos (direta ou indiretamente) atuam em níveis de governança no sentido vertical (entre níveis diferenciados) e no sentido horizontal (dentro do mesmo nível de governança). Neste sentido, as políticas públicas realizam-se através do envolvimento de atores públicos (enquanto promotores das mesmas) e não públicos (em forma individual ou organizada), com diferentes implicações nos âmbitos territoriais, físicos e espaciais específicos.

Nesta tese, interessará analisar estes processos no quadro das políticas urbanas (a dimensão urbana das políticas públicas), enquanto contexto de ação da medida de política pública objeto de análise empírica. Trata-se da “Iniciativa de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” (IBC), medida de natureza experimental, implementada em três áreas urbanas em crise em Portugal. Os desafios de política pública e as problemáticas sociais ocorrem de forma mais ‘complexa’ na dimensão urbana. As políticas públicas são chamadas a enfrentar estas problemáticas procurando (face à sua complexidade) formas de intervir nos territórios ‘adaptadas aos contextos’. Neste sentido, visando o melhoramento da qualidade de vida, é nas áreas urbanas que os desafios sociais se tornam mais relevantes e as repercussões (de natureza social, económica, cultural e ambiental) que decorrem das problemáticas, mais intensas. Neste contexto, as áreas urbanas em crise são a ‘tipologia de território’ em que este processo é ‘diretamente observável’ e de forma mais gravosa para a qualidade de vida das populações que residem nestas áreas.

Consequentemente, nesta tese assume-se que:

- nas áreas urbanas a ação pública é mais ‘complicada’ de se realizar;
- as áreas urbanas ‘em crise’ colocam ‘desafios específicos’ às políticas públicas;
- estas políticas têm de se realizar através da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), adequadas a estes desafios.

A complexidade destes desafios, que será analisada ao longo da presente investigação, prende-se com razões de natureza diferente. Entre outras, está relacionada com: o aumento da população nas áreas urbanas; a heterogeneidade de instâncias e necessidades das populações que nestas áreas residem; as mudanças que ocorrem no plano das formas de ação pública. Face a esta complexidade, a concretização de novas formas de governança (em experiências de política pública de natureza experimental) não se configura como um processo linear, nem as variáveis subjacentes aos seus resultados são diretamente equacionáveis *a priori*. É este o caso do objeto empírico da presente

investigação, a IBC. Nesta perspetiva, a ‘adequação’ das novas formas de governança em áreas urbanas em crise prende-se com as ‘mudanças’ que se assumem decorrer de processos de ‘inovação social inter e intra organizacional’ nas políticas públicas. Assim, o entendimento da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) está relacionado com a compreensão dos ‘mecanismos reais’ por trás dos quais constam estas implicações.

Esta investigação aprofundará as temáticas das áreas urbanas em crise, da governança (multinível, integrada, colaborativa), da regeneração urbana e da inovação nas políticas públicas. Estas temáticas não só são os domínios de discussão desta investigação, mas acredita-se também (face à relevância que têm para o melhoramento da qualidade de vida) que representem questões contemporâneas das políticas públicas. Questões estas que necessitam de uma atenção renovada, quer da comunidade científica, quer das políticas públicas urbanas. As políticas públicas preocupam-se com problemas de natureza coletiva que interessam à sociedade no seu conjunto. Neste sentido, a articulação (integração) de domínios de política pública diversificados (educação, saúde, ambiente, emprego, habitação, etc.) contribui para determinar a qualidade de vida nas cidades, e as áreas urbanas em crise são o âmbito territorial onde esta integração se torna mais necessária.

As áreas urbanas em crise são uma parte da realidade urbana que sempre existiu a nível internacional, europeu e nacional. As formas de intervir nestas áreas sempre foram um dos desafios mais complexos que as políticas públicas urbanas tiveram de enfrentar. Todavia, o reconhecimento da necessidade de proporcionar intervenções públicas para a resolução da problemática das áreas urbanas em crise, não esteve, e não está, sempre presente na agenda de prioridades políticas e nos ciclos de políticas públicas, sendo que raramente foi assumida como uma prioridade política. Em Portugal, as áreas urbanas em crise foram assumindo, desde o pós-revolução até aos dias de hoje, uma dimensão mais significativa nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Este processo ocorreu de forma complementar à intensidade dos processos de urbanização e das mudanças sociais daí decorrentes. Ou seja, as áreas urbanas em crise caracterizam as dinâmicas urbanas em Portugal, assumindo ‘formas’ (espaciais), ‘conteúdos’ (características estruturais) e ‘reconhecimento’ (nos debates públicos e políticos) diferentes ao longo do tempo. Portugal representa um caso contemporâneo interessante, pois a sua posição enquanto País do Sul da Europa está hoje a mudar radicalmente, a um ritmo acelerado, do ponto de vista das transformações no plano social, económico, ambiental e cultural. São exemplos destas transformações o aumento da taxa de esforço das famílias para o acesso a uma habitação adequada; o alargamento da base económica assente na expansão do setor do turismo; a redefinição funcional de partes da cidade; as mudanças na natureza do emprego; etc.

Justificação Do Tema

Tendo em conta este quadro, cinco questões interdependentes representam as justificações do interesse por esta temática, e estarão na base do desenvolvimento desta tese. Em primeiro lugar, o reconhecimento do papel crucial das cidades no contexto europeu tem sido objeto de interesse crescente, quer nos debates científicos e académicos quer nas agendas políticas internacionais, europeias, nacionais e, por vezes, locais. Neste contexto, as cidades aumentaram o ‘território efetivo’ (espacial, social, económico e cultural) da sua existência, definindo-se para além dos seus limites administrativos. Fala-se, neste sentido, da relevância das áreas metropolitanas e de aglomerações urbanas. A fundamentar a atenção nas áreas urbanas e nas cidades, vários são os relatórios e os estudos elaborados por organizações internacionais e instituições europeias, tal como é o caso da Comissão Europeia. Estes documentos remetem para o facto de que a história das sociedades urbanas nunca conheceu processos de urbanização tão rápidos (OCDE, 2015, p. 3). Fala-se de “século metropolitano” (OCDE, 2015, p. 3), onde as cidades vêm identificadas como “o lugar privilegiado das oportunidades, mas também das principais problemáticas” (Comissão Europeia, 1997, 1998, 2009, 2011). No seio dos debates académicos, este reconhecimento tem-se consolidado de forma complementar à conceptualização da questão ‘urbana’, da questão do ‘social’ e das relações existentes entre estas duas temáticas, e Portugal não foi exceção neste debate. Ao admitir a ideia de que as cidades são ao mesmo tempo o motor das oportunidades e dos problemas, então onde também se verifica com maior intensidade a mudança societal, tendo este processo efeitos estruturais em diferentes escalas territoriais (interurbanas, intra-urbanas, etc.) e níveis de governação e governança. Trata-se de uma questão multinível, multiescala e multiator.

Em segundo lugar, olhando para as principais áreas urbanas e metropolitanas europeias, a problemática das áreas urbanas em crise ainda existe, com formas diferenciadas, e não se encontra adequadamente resolvida. Isto é, apesar de décadas de implementação de medidas de políticas públicas, associadas a diferentes domínios de ação pública (políticas sociais, políticas económicas, políticas culturais, etc.), a problemática das áreas urbanas em crise continua a representar um nó por resolver da gestão urbana. Esta situação é ainda hoje detetável nos Estados-membros da União Europeia, tal como é o caso do Reino Unido e da França. Como veremos no Capítulo 2, estes são casos pertinentes a considerar, na medida em que as experiências de regeneração urbana aí implementadas foram assumidas como modelos de políticas em outros Estados-membros da União Europeia, Portugal incluído. Este processo de transferência de práticas de políticas públicas e de conhecimento foi objeto de reflexões críticas profundas nos debates científicos, quer no meio académico, quer no contexto da literatura cinzenta. Nestes debates, aponta-se para o facto de estes modelos não terem sido adequados para enfrentar a problemática das áreas urbanas em crise, traduzindo-se em intervenções pontuais e fragmentadas. Isto é, apesar de utilizar uma terminologia diferente, ‘deprived neighbourhood’, vários autores apontam para a

'não-resolução' da problemática das áreas urbanas em crise (Atkinson et al., 2008, in Donzelot, 2008). Este facto justifica a emergência de novas formas de governança capazes de lidar com esta problemática. Formas estas, entendidas como metodologias, princípios e procedimentos de intervir diferentes relativamente às práticas de política pública convencionais.

No que remete para o debate específico relativo às áreas urbanas em crise, duas razões prendem-se com esta situação. A primeira relacionada com a 'complexidade na natureza do problema', isto é, a "complexidade das causas" (Conway & Konvitz, 2000, p. 749), e a segunda com a "complexidade da natureza das soluções" (Conway & Konvitz, 2000, p. 749), ambas não questionadas adequadamente, nem nos debates científicos, nem no contexto do desenho e implementação de medidas de política públicas. Nesta perspetiva, as áreas urbanas em crise são uma problemática que tem causas específicas no contexto dos processos sociais, económicos, políticos e institucionais, e não como um fenómeno 'natural'. Esta questão será aprofundada no Capítulo 1, relacionada com a evolução das formas de entendimento desta problemática no seio dos estudos urbanos e, particularmente, na reflexão sobre a noção de 'efeito bairro' no contexto da perspetiva 'ecológica'. A existência da problemática das áreas urbanas em crise significa que é uma questão emergente, e não resolvida, o que a torna relevante sobretudo se analisada à luz do contexto de crise económico, financeiro e social no qual a Europa se encontra desde 2007. É uma questão fundamental para alcançar o objetivo das políticas públicas, ou seja, a melhoria da qualidade de vida.

Em terceiro lugar, as áreas urbanas em crise nem sempre foram reconhecidas como uma problemática prioritária, ficando nas margens residuais da ação pública e dos ciclos políticos. Falamos aqui de 'insustentabilidade das políticas urbanas', onde a problemática das áreas urbanas em crise subsiste entre políticas de desenvolvimento urbano, que visam a "competitividade territorial", e políticas de "inclusão social" (ISCTE/CET, 2006, p. 9). Esta questão, que será aprofundada no Capítulo 3, é considerada como um dos paradoxos implícitos nos processos de regeneração urbana que assentam em formas de governança multinível, integrada e colaborativa. Depois do reconhecimento explícito entre a década de 80 e 90, no âmbito de um intenso debate sobre a 'questão social' a nível europeu (que deu origem à Agenda Social Europeia e ao desenho e implementação dos programas de Luta a Pobreza, Henriques, 2006), a relevância política e social desta problemática existiu de forma inconstante e incoerente. O que teve implicações no sentido da fragilização de medidas de política pública, no que remete à sua capacidade de intervir de uma forma global nas "localidades" (Henriques, 2011). Em Portugal, este processo de reconhecimento desenvolveu-se de forma mais tímida e tardia, e relacionado com a situação habitacional. Como é o caso dos estudos pioneiros sobre a relação entre pobreza urbana e as carências habitacionais em Portugal (Silva & Bruto da Costa, 1986; Soczka et al., 1990). Em síntese, este contexto de insustentabilidade chama a atenção para a necessidade de questionar os

modelos cognitivos quanto a esta problemática (isto é, a sua conceptualização) e, conseqüentemente, a adequação, ou não, dos instrumentos de política pública existentes. Dito de outra forma, trata-se de compreender se, e até que ponto, a reiteração dos instrumentos de política pública existentes e as práticas convencionais são adequadas face aos desafios sociais contemporâneos, assim como questionar a eficácia da ação pública central.

Em quarto lugar, tal como veremos no Capítulo 1, a literatura científica relativa à conceptualização das áreas urbanas em crise, não se encontra suficientemente desenvolvida face aos objetivos desta tese. Será por isso necessário o recurso a perspectivas teóricas e epistemológicas no âmbito da literatura ‘cinzenta’, isto é, da produção de organismos internacionais (ex.: OCDE) e europeus (ex.: Comissão Europeia). Apesar da questão das áreas urbanas em crise não encontrar referências muito consolidadas, existe uma ampla produção no que remete para as noções de ‘deprived neighbourhood’ (privação) associada a processos de ‘neighbourhood change’ e ‘neighbourhood decline’. Esta última, foi primariamente desenvolvida no contexto dos estudos sobre o chamado “efeito bairro” (OCDE, 1998), e viu os seus precursores na Escola de Chicago e na perspectiva ecológica, precedentemente referida. Verifica-se, também, um processo de transmigração de conceitos e perspectivas teóricas entre contextos geográficos e domínios científicos diferentes (que será retratado no parágrafo dedicado à regeneração urbana) com implicações na conceptualização desenvolvida no domínio científico das políticas públicas, e na operacionalização dos programas que assentam nesta conceptualização assentam.

Finalmente e em quinto lugar, a problemática das áreas urbanas em crise e as formas nelas a intervir são indissociáveis de uma perspectiva institucionalista, assente em abordagens históricas. Esta perspectiva é aqui considerada essencial para o entendimento tanto das formas da ação pública central, como da relação entre os programas de regeneração urbana (que assentam em formas multinível e colaborativa) e o sistema de *welfare state*. A compreensão da relação entre a bondade potencial destas formas de governança e o *welfare state*, é propedêutica ao entendimento da eficácia das medidas de políticas de regeneração urbana em áreas urbanas em crise. Neste contexto, admite-se que as novas formas de governança, e os processos de regeneração urbana a estas associados, não se possam esgotar em tecnicismos de políticas. As novas formas de governança não são a única solução para as causas de problemas, na medida em que estes são localizados numa dimensão de pressões económicas e sociais que existem ‘para além’ de localidades específicas. Questões estas que são essenciais na avaliação de programas de regeneração urbana de natureza *experimental*, e vocacionadas à *inovação em políticas públicas*, tal como é o caso da IBC. Apesar deste projeto de investigação não se configurar como um exercício de avaliação em políticas públicas, pretende ser uma reflexão crítica capaz de identificar quais são as condições (pressupostos, mecanismos e contextos) de política pública necessárias para a facilitação da inovação em programas

experimentais. Esta tese visa, assim, contribuir para futuras orientações de natureza estratégica e de política pública para a intervenção em áreas urbanas em crise.

Questão de partida e objeto da investigação

Esta tese visa investigar a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) na sua *adequação* em áreas urbanas “em crise” (OCDE, 1998), visando contribuir para o debate científico no domínio das políticas públicas urbanas. Especificamente, o que está em causa é verificar se, e como, as novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) que estavam implícitas na IBC (como medida de natureza experimental, realizada na forma de processo de regeneração urbana), foram adequadas aos desafios que estas áreas colocavam às políticas públicas. Especificamente, a questão de partida assim formulada admite a necessidade de entender:

- a combinação entre a governança dentro do bairro e governança na integração (com o exterior), de forma a interpretar os impactos reais que os programas de regeneração têm em áreas urbanas em crise;
- a combinação entre a governança no sítio (trans-escalar e horizontal) e governança entre escalas diferentes (multinível, inter-escalar e vertical);
- que o desenho de soluções, adequadas aos desafios que as áreas urbanas colocam às políticas públicas, tem que perspetivar as mudanças nos territórios (através de experimentação e inovação), embora tendo em conta que, para problemas locais, a solução não passa (unicamente) por um projeto local. Trata-se, neste sentido, de adotar uma perspetiva que considere a “totalidade das localidades” (Henriques, 2011, p. 87).

Estas questões serão retomadas na fase da análise empírica desta investigação, para a desconstrução da ‘estrutura’ do programa (IBC). Isto é, a análise empírica assentará num estudo de caso, a Iniciativa Bairros Críticos (IBC), medida de política pública, no domínio da regeneração urbana, desenhada como programa experimental pelo XVIII Governo Constitucional português, no período 2005-2011. Enquanto programa experimental, e a partir de um conjunto de *pressupostos*, a IBC procurava a *inovação* nas políticas públicas, na sua implementação em três bairros-piloto localizados nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto: o bairro do Alto da Cova da Moura, no Concelho de Amadora; o bairro do Vale da Amoreira, no Concelho da Moita; e o bairro do Lagarteiro, no Concelho do Porto. Enquanto programa experimental, a IBC visava identificar as condições possíveis para a ação pública em áreas urbanas em crise, ou seja, as condições para a concretização de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa.

A questão de partida, assim como formulada na página anterior, chama a atenção para quatro questões essenciais. Primeiro, as políticas públicas têm que assegurar a convergência entre a ação pública *em* áreas urbanas em crise e a ação pública *para* as áreas urbanas em crise, na forma de uma ação coerente (*policy coherence*). A coerência da

ação pública deverá traduzir-se numa visão estratégica, constituída por princípios orientadores, que fundamentem o sentido de uma medida de política pública, face aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam. Segundo, de modo a garantir esta adequação, emerge a necessidade de formas de governança que se concretizem em diferentes níveis da ação pública (governança multinível), envolvendo de forma proativa os destinatários das medidas de política (governança colaborativa), que se tornariam, assim, agentes transformadores, propulsores e proprietários da mudança (aumento de qualidade de vida) desejada. Aprofundaremos esta questão, no seio da ‘perspetiva realista’, no Capítulo 2. Terceiro, de acordo com a hipótese acima referida, de modo a que as novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) possam contribuir positivamente para aperfeiçoar as políticas públicas, esta mudança terá de ser alcançada através da inovação inter e intra-organizacional. Nesta perspetiva, a bondade potencial das formas de governança em áreas urbanas em crise dependerá da capacidade dos *mecanismos* implícitos na inovação, em antecipar positivamente a complexidade associada à intervenção. Quarto, o entendimento que nesta tese se propõe, quanto à noção de mudança, é um entendimento plural. Ou seja, assume-se que a mudança que decorrerá da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) abraçará diferentes ‘tipologias’ que decorrerão das interpretações possíveis (que os agentes transformadores fazem) dos pressupostos na base de uma medida de política pública.

Assim sendo, o carácter heterogéneo da mudança dependerá da forma como os agentes transformadores, envolvidos nos diferentes níveis de governança (governança multinível), traduzirão os princípios e procedimentos do programa (pressupostos implícitos e explícitos) em ação pública. A verificação da adequação dos pressupostos das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios que a problemática das áreas urbanas em crise coloca, proporcionará uma resposta de política pública a estas perguntas. Será assim possível identificar potencialidades, limites e paradoxos (implícitos e explícitos) nestas novas formas de governança.

Perguntas da investigação

Nos parágrafos precedentes, vimos que há uma especificidade: dos problemas que as áreas urbanas em crise envolvem; das políticas urbanas no contexto das políticas públicas; das políticas urbanas que envolvem a ação local e a ação não local. Posto isto, a verificação da adequação destas formas será realizada mediante a resposta a seis principais perguntas, às quais esta investigação visa responder. Especificamente, trata-se de três perguntas relativas à dimensão da problemática das áreas urbanas em crise em Portugal:

- Porque é que estas levantam problemas específicos?
- De que depende a resolução de problemas?
- O que é preciso fazer para os resolver?

Especificamente, surgem quatro perguntas relativas à dimensão da experimentação que ocorreu através da implementação da IBC:

- Será que a colaboração entre atores (enquanto pressuposto principal) é a resposta para os desafios colocados?
- O que há de particular nos desafios das áreas urbanas em crise que tornam a colaboração entre atores, em diferentes níveis de governança (governança multinível, integrada e colaborativa), uma resposta?
- De que forma a transformação dos modelos de governação, através de formas de governança, incide na forma como os atores se envolvem na realização (desenho e implementação) da medida de política pública em análise?
- De que forma o Estado pode promover a governança, para além da governação, com base nos resultados da experiência da IBC?

Objetivos e hipóteses da investigação

Face ao quadro apresentado, nesta tese assume-se que as formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise realizam-se por meio da inovação inter e intra-organizacional, com vista ao aperfeiçoamento das políticas públicas. Consequentemente, será objeto de reflexão específica desta tese o entendimento de como estas novas formas de governança contribuem positivamente para a inovação nas políticas públicas. Assim, como objetivo específico, pretende-se interpretar de que forma os atores envolvidos nos processos de regeneração urbana em áreas urbanas em crise realizam as políticas públicas locais. À luz destes dois objetivos, geral e específico, a hipótese principal desta tese é assim formulada:

A ação pública em áreas urbanas “em crise” realiza-se através da facilitação de mudanças da ação pública central, nas relações entre organizações, e na sua própria prática individual inter e intra-organizacional (inovação inter e intra-organizacional).

Seguidamente, dois corolários são aqui associados à hipótese principal. O primeiro, relativo a ação pública em áreas urbanas em crise. O segundo, relativo à especificidade da experimentação que ocorreu na IBC, enquanto teste de uma teoria para a ação pública em áreas urbanas em crise.

Primeiro corolário (relativo à ação pública em áreas urbanas em crise)

A ‘inovação nas políticas públicas’ depende da bondade potencial das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), com repercussões na interação entre organizações, facilitando as condições da mudança desejada.

Segundo corolário (relativo à Iniciativa Bairros Críticos)

A bondade das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise depende, por sua vez, do ‘contexto de políticas’ e da ‘interpretação do programa’ que os agentes transformadores, envolvidos na concretização da governança, fizeram dos ‘pressupostos’ do programa.

Nos capítulos seguintes, dar-se-á conta em profundidade das noções de ‘mudança’, de ‘contexto’ e de ‘interpretação do programa’.

Estrutura da tese

Esta tese está estruturada da seguinte forma:

- No Capítulo 1 será debatida a problemática das áreas urbanas em crise, identificando os ‘desafios de política pública’ que as caracterizam. Com este objetivo, esta problemática será analisada à luz dos quadros conceituais existentes, no seio da literatura académica e cinzenta.
- No Capítulo 2 serão apresentados os fundamentos metodológicos que orientam a análise empírica, esclarecendo as perguntas de natureza epistemológica e analisando os contributos principais do referencial do ‘realismo crítico’ e da ‘avaliação realista’.
- No Capítulo 3 serão clarificados os conceitos e o posicionamento teórico, na base da reflexão crítica, apresentando tendências, contradições e consensos na análise das políticas públicas urbanas. Esta análise assentará nos conceitos de ‘regeneração urbana’ e de ‘governança’.
- No Capítulo 4 serão caracterizados os ‘pressupostos’ implícitos na IBC, no momento em que a ação pública se coloca o desafio da concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise. Será também analisada a emergência da IBC enquanto medida de política pública experimental, visando a inovação nas políticas públicas.
- No Capítulo 5 será apresentado o modelo analítico que irá orientar a análise empírica. Este modelo será norteado pelo quadro teórico e conceptual apresentado no Capítulo 2, e debaterá os desafios metodológicos na análise da IBC enquanto medida de natureza experimental.
- No Capítulo 6 serão analisadas as fases de agendamento, formulação e desenho da IBC. Com este objetivo, caracterizar-se-á a IBC na sua relação com o quadro nacional de políticas públicas, assim como será explorada a filosofia de ação e a descrição das suas ‘peças’ constituintes.
- No Capítulo 7 serão caracterizadas as três áreas urbanas em crise objeto de intervenção na IBC (o Bairro do Alto da Cova da Moura, o Vale da Amoreira e o Bairro do Lagarteiro), com foco para as dimensões constituintes e os problemas.
- No Capítulo 8 será analisada a fase de implementação da IBC: preparação da ação e concretização da ação. Neste contexto, será dada especial atenção ao processo de formulação dos diagnósticos, ao desenho e execução dos planos de ação, assim como às questões comuns aos três territórios.
- No Capítulo 9 serão formuladas as ‘recomendações de política pública’ para a ação pública em áreas urbanas em crise, retirando aprendizagens da IBC. Assim, serão identificadas oportunidades, limites e paradoxos da IBC, de forma a indicar caminhos possíveis para o desenho de futuras políticas públicas nestas áreas.

CAPÍTULO I. Definição da Problemática

Este capítulo visa clarificar, de um ponto de vista conceptual e teórico, a problemática das áreas urbanas em crise na sua relação com a questão de partida. Portanto, neste capítulo será discutida a problemática das áreas urbanas em crise, na sua relação com a ação pública e com as novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa).

O objetivo deste capítulo é duplo. Por um lado, caracterizar os desafios que a problemática das áreas urbanas em crise coloca às políticas públicas. Por outro, associar esta caracterização a uma definição unívoca, no plano teórico e conceptual, de qual o sentido de significado da adequação de formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), no momento em que estas formas são traduzidas em medidas de política pública para as áreas urbanas em crise.

Importa desde já sublinhar que esta investigação não pretende contribuir para o aperfeiçoamento e revisão conceptual das noções de ‘desigualdades sociais’, ‘exclusão social’, ‘pobreza urbana’, ou ainda ‘segregação espacial’. Embora estas noções estejam associadas à problemática das áreas urbanas em crise (sendo processos urbanos que ocorrem nestas áreas), o objetivo deste capítulo é a caracterização dos desafios que definem estas áreas face à implementação de uma medida de política pública de natureza experimental. Ou seja, como veremos, não necessariamente as noções acima referidas serão pertinentes para a elucidação da questão de partida. Contudo, estas noções serão referidas quando a sua relevância seja considerada pertinente face à clarificação da problemática das áreas urbanas em crise.

Assume-se assim que:

- A compreensão da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise, decorre do entendimento dos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas.
- As políticas públicas são colocadas em teste pelos desafios implícitos na problemática das áreas urbanas em crise; e a experimentação, realizada no contexto da medida de política pública em análise, é desafiada pelas novas formas de governança.
- As medidas de política pública assentam em pressupostos implícitos, que por sua vez definem a adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) face aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas.

Tendo em conta estas formulações, serão apresentadas as principais perspetivas de natureza teórica e de natureza conceptual, no seio da literatura académica e cinzenta, quanto à problemática das áreas urbanas em crise. Visa-se, assim, definir os alicerces para a reflexão crítica que decorrerá da análise empírica, e contribuir para colmatar o que se assume ser uma insuficiência na literatura, no que remete ao entendimento desta temática. Neste contexto, os desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas

públicas são neste capítulo entendidos como fatores potencialmente bloqueadores, desintegradores ou complexificadores de uma mudança desejada.

Concluindo, três dimensões de análise constituem os pilares na base da reflexão crítica conclusiva que esta tese se propõe desenvolver acerca dos contributos possíveis para a formulação de recomendações de política pública para a ação pública em áreas urbanas em crise:

- A clarificação dos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, que será desenvolvida neste capítulo.
- A identificação dos pressupostos implícitos na medida de política pública em análise (Capítulo 4).
- O entendimento da adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) no Capítulo 5 e seguintes.



Figura 1.1 Esquematização da questão de partida. Fonte: Autor.

1.1. A problemática das “áreas urbanas em crise” e as políticas públicas

As áreas urbanas em crise são territórios *manuseados* pelas políticas públicas. Isto é, os problemas que as caracterizam permanecem apesar da implementação de medidas de política pública em domínios diversificados (educação, emprego, habitação, etc.). Estas áreas sempre existiram na cidade contemporânea, afirmando-se nas cidades desde a revolução industrial, e continuam a existir hoje como uma problemática não adequadamente resolvida pelas políticas públicas.

Consequentemente, a existência das áreas urbanas em crise questiona o ‘sentido de significado’, através da ação pública, das políticas públicas urbanas. O que significa que as respostas públicas convencionais, principalmente associadas ao ‘*infilling* financeiro

localizado e personificado' (para partes de população e tipologias de territórios específicos), não foram e não são adequadas para responder aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam. Por conseguinte, significa que nas áreas urbanas em crise, a ação pública realizada através da ativação de instrumentos financeiros específicos (quando não acompanhada pela animação territorial com vista à autonomia coletiva das populações, e dos territórios) não é por si só suficiente, ou adequada. No domínio da habitação em Portugal, por exemplo, isto foi claro com a implementação do "Programa Especial de Realojamento" (PER) a partir de 1993 (Tulumello et al., 2017).

Como foi antecipado na Justificação do Tema, a problemática das áreas urbanas em crise, no contexto das políticas públicas, e da análise da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), nunca foi debatida de forma unívoca nem consensual, nem no debate académico, nem no seio da análise, desenho e avaliação de políticas públicas, e Portugal não foi exceção. Por esta razão, a clarificação da problemática das áreas urbanas em crise é propedêutica à identificação de quais as implicações de políticas que estas áreas proporcionam, no momento em que se prospeta a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) nestas áreas. Assim, a fim de entender os desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, torna-se aqui necessário esclarecer qual a postura analítica utilizada.

Retomando a Justificação do Tema, assume-se que a fraqueza na clarificação da problemática das áreas urbanas em crise prende-se a três registos de causas possíveis. Em primeiro lugar, à dependência dos conceitos (*concept-dependency*). A utilização dos conceitos convencionalmente associados à problemática das áreas urbanas em crise (os problemas da exclusão social, pobreza, desemprego, degradação física do parque habitacional, insucesso escolar, etc.) depende dos objetivos analíticos na base dos domínios disciplinares (geografia económica e social, ciências políticas, urbanismo e ordenamento do território, etc.), onde estes conceitos são debatidos. Esta dependência torna-se relevante para a análise dos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. Ou seja, não são os problemas da exclusão social, da pobreza, do desemprego, da degradação física do parque habitacional, dos baixos níveis de qualificação escolar e profissional, que por si só caracterizam a problemática das áreas urbanas em crise, mas sim a forma como a interdependência entre estes se constitui como um desafio às políticas públicas.

Em segundo lugar, a 'dependência do contexto' (*context-dependency*), numa perspetiva institucionalista e espacial, isto é, a dependência de agendas e debates políticos e institucionais a nível nacional e local, e das características a nível nacional e local (espaciais e geográficas, sociais e culturais, económicas etc.), aspeto que será analisado no Capítulo 3 e na análise empírica. No que remete para a dimensão das agendas e dos debates políticos e institucionais, a clarificação de natureza conceptual da problemática das áreas urbanas em crise, e das formas de intervenção nestas áreas, não é consensual nem

a nível internacional, nem a nível comunitário (dimensão europeia). Importa lembrar que mesmo quando se verifica uma convergência de perspectivas nestes contextos, esta convergência é resultado, por um lado, da negociação entre interesses em processos de natureza política (por exemplo, entre os Estados-membros da OCDE ou da União Europeia), e por outro, da estratificação das experiências de políticas desenvolvidas no quadro destes mesmos processos (Boselli et al., 2003, p. 12).

Neste contexto, as diferentes declinações que a conceptualização da problemática das áreas urbanas em crise assumiu, aferem às representações e posições de um conjunto de atores com interesses próprios, nomeadamente os Estados nacionais (em forma individual ou consorciada), mas também de instituições criadas *ad hoc*, que reúnem estes mesmos Estados para a gestão das políticas públicas em as áreas urbanas. É este o caso, por exemplo, da rede “Eurocities” que, através do diálogo e troca de experiências entre os líderes políticos das principais cidades europeias, influenciam as trajetórias das agendas urbanas e das políticas de cidade. Aprofundaremos a questão da dependência do contexto nos Capítulos 2, 3 e 4.

Em terceiro e último lugar, a ‘dependência da trajetória’ (*path-dependency*), aqui numa perspetiva institucionalista, ou seja, assume-se que subsista uma relação entre o desenho e a implementação de uma medida de política pública específica e as trajetórias de políticas públicas precedentes (medidas, instrumentos, planos, programas, projetos). Nesta relação, estas trajetórias podem configurar-se como uma das causas explicativas da inadequação de políticas públicas subseqüentes e, por conseguinte, da persistência da problemática das áreas urbanas em crise. É neste sentido que, a fim de entender a problemática das áreas urbanas em crise, na sua relação com a adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), torna-se necessário analisar o quadro de políticas públicas precedentes a uma medida de política. O que implica entender os pressupostos e as razões na base da emergência destas novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa). Esta questão será objeto de discussão do Capítulo 4.

Importa sublinhar como estas três dependências são entre elas interconexas e interdependentes. É este o caso, por exemplo, da relação entre a dependência do contexto e dependência dos conceitos. Os atores internacionais e comunitários (instituições, organizações, consórcios de organismos, etc.) que participam na definição do contexto no qual as políticas públicas vêm implementadas, têm um impacto direto nas políticas públicas urbanas, como é o caso das decisões tomadas no departamento para o desenvolvimento urbano da OCDE (Konvitz, in Lees, 2012, p. 2129). Estes processos de natureza política contribuem para a definição de conceitos (por exemplo, o de coesão territorial no seio da dimensão comunitária) que têm relevância para a análise da problemática das áreas urbanas em crise. São exemplo da relação entre estas duas ‘formas’ de dependência, no seio da literatura cinzenta, o estudo intitulado “*Integrated Distressed Urban Areas*” (OCDE, 1998) ou ainda, na dimensão comunitária, o conjunto de estudos produzidos no contexto da

experiência URBACT, e que contribuíram para a definição e difusão das noções de bairros em desvantagem (*disadvantaged neighborhoods*) e em privação (*deprived neighborhoods*). Estudos que serão objeto de análise aprofundada, no seio da revisão da literatura, no Capítulo 3.

Este contexto de interdependências evidencia a dificuldade acrescida no entendimento da problemática das áreas urbanas em crise. À luz deste quadro, assume-se nesta tese que a questão das “áreas urbanas em crise” seja uma problemática ‘complexa’, isto é, constituída por problemas estruturais a serem entendidos como “wicked problems” (Rittel & Webber, 1973) do desenvolvimento urbano.

Os problemas que caracterizam as áreas urbanas em crise tornam-se estruturais, no momento em que a existência de um (ex.: desemprego) é a consequência da existência de outro (desadequação local de políticas macroeconómicas). Consequentemente, é a interdependência entre estes problemas que coloca em causa a necessidade de implementar soluções que são necessariamente complexas (enquanto dificilmente equacionáveis na sua totalidade *a priori*, e enquanto não equacionáveis através de respostas públicas convencionais), quer no seu desenho, na sua implementação ou ainda na sua avaliação. Dito de outra forma, nas políticas públicas, a complexidade da problemática das áreas urbanas em crise está associada quer ao plano da análise, quer ao desenho e implementação das soluções. Por conseguinte, está associada também à avaliação dos impactos e dos efeitos líquidos destas soluções. Aprofundaremos a questão da complexidade da problemática das áreas urbanas em crise na sua relação com a verificação da adequação das novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa no Capítulo 3.

Neste capítulo, importa sublinhar que a ambiguidade, numa dimensão analítica, decorrente desta complexidade, não foi equacionada de forma clara e unívoca. De acordo com Henriques, “nas áreas urbanas em crise, conjugam-se contextos territoriais desfavoráveis (bairros degradados, áreas peri-urbanas sem qualidade urbana, etc.) com segregação social espacial (habitação social, operações de realojamento, bairros degradados, etc.) e com frequente estigmatização por razões de ordem social ou étnica” (Henriques, 2010, p. 13). Tendo em conta esta definição como ponto de partida, a ambiguidade na clarificação unívoca da problemática das áreas urbanas em crise, na sua relação com a questão de partida desta tese, remete para quatro registos de discussão. Estes registos serão relacionados com a identificação dos desafios específicos, que será desenvolvida no parágrafo final deste Capítulo.

- As áreas urbanas em crise podem ser bairros excluídos (de um ponto de vista social) e segregados (de um ponto de vista espacial), mas nem todas as áreas urbanas em crise são necessariamente áreas de segregação espacial e de exclusão social (onde ocorre a falta de coesão social ou a degradação da própria).

- Na mesma medida, a população (na sua totalidade ou parte dela) destes bairros pode encontrar-se em situação de exclusão social e pobreza, mas nem todos enfrentam estes problemas da mesma forma e com a mesma intensidade (entre os agregados domésticos). Também, a concentração de pobreza, que afeta uma população específica, não é necessariamente sinónimo de desemprego, nem esta concentração implica necessariamente processos de exclusão social. Ou seja, a exclusão social pode decorrer de problemas de outra natureza, situados fora destas áreas e em outros domínios de política pública (por exemplo, as políticas públicas de habitação).
- As áreas urbanas em crise podem ser áreas geograficamente localizadas nos subúrbios e nas periferias. Todavia, não estão necessariamente incluídas nestas geografias (por exemplo, podem existir nos centros históricos das cidades). A noção de subúrbio e periferia coloca em causa outros modelos analíticos que não são nesta tese contemplados face à questão de partida. É este o caso da relação entre centro e periferia, que questiona o que é central e periférico, e a relação de sub-ordenação de uma área urbana relativamente a outra (subúrbio). Isto é, as áreas urbanas em crise são sempre parte de um *contexto* territorial (a par de outras áreas), podendo existir independentemente das características deste contexto, mas estando necessariamente sujeitas às implicações que destas características decorrem.
- As áreas urbanas “em crise” não são necessariamente sinónimo de áreas urbanas “degradadas”. O processo de degradação pode ser uma das consequências do processo de crise, mas a ‘crise’ não se esgota unicamente na degradação física e material. Os problemas estruturais (por exemplo, o acesso a uma habitação adequada) que decorrem da crise do desenvolvimento urbano são evidentes na sua forma mais ‘grave’, em áreas urbanas em crise, quando se concentram em territórios facilmente reconhecíveis de um ponto de vista espacial. Todavia, a sua resolução (como é o caso da reabilitação do parque habitacional) não assegura, por si só, o equacionamento de soluções, com vista ao aumento da qualidade de vida nestas áreas. Neste sentido, poderá haver um melhoramento da condição habitacional, o que poderá, de forma contraditória e paradoxal, manter ou piorar uma situação de exclusão social potencialmente decorrente destes mesmos processos ou já previamente existente, quando relacionada a dinâmicas de outra natureza. É este o caso da incapacidade dos agregados familiares economicamente vulneráveis em suportar os custos (taxa de esforço) de uma nova habitação no momento em que são incluídos em processos de realojamento habitacional.

Tendo em conta estes quatro registos de ambiguidade, a ação pública que será realizada nestas áreas deverá ser relacionada, *a priori*, com a forma como os problemas serão conceptualizados no desenho das medidas de política pública. Neste sentido, a ação pública nas áreas urbanas em crise não poderá:

- nem corresponder unicamente à reabilitação urbana, associada à recuperação física do património material, nomeadamente, a habitação;

- nem corresponder unicamente aos instrumentos próprios das políticas sociais, como por exemplo, em Portugal, o Rendimento Social de Inserção (RSI);
- nem corresponder unicamente às políticas educativas, como por exemplo, programas específicos a realizar-se em equipamentos escolares e grupos-alvos específicos. É este o caso, em Portugal, do programa “Territórios Educativos de Intervenção Prioritária” (TEIP);
- nem, ainda, corresponder unicamente às políticas de emprego. É este o caso, por exemplo, das subvenções para organizações de base local, para a reinserção de adultos desempregados no mercado do trabalho. Em Portugal, isto verifica-se nomeadamente no contexto das IPSS.

Dito de outra forma, a ação pública em áreas urbanas em crise não poderá estar ancorada a uma visão setorial dos problemas, nem poderá assentar no desenho e implementação de soluções setorializadas a estes problemas. Pelo contrário, deverá vincar-se a uma *abordagem integrada* aos problemas e soluções questionando a coerência entre políticas públicas. Aprofundaremos a dimensão conceptual da abordagem integrada, no seio de uma ‘perspetiva de políticas à regeneração urbana’ em áreas urbanas em crise, no Capítulo 3.

O desenho e a concretização de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa, surge então como meio para equacionar as soluções aos problemas que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, de modo a evitar a reprodução de uma ação pública que resulte inadequada a estes desafios, facilitando as condições para a mudança e visando o aumento da qualidade de vida. Esta inadequação materializa-se na forma de limites, contradições e paradoxos de medidas de política pública. Consequentemente, na ação pública em áreas urbanas em crise subiste uma relação direta entre a identificação dos problemas e o desenho e concretização das soluções para este problema. É este o caso das políticas de tipo ‘*area-based*’, que veremos em profundidade no Capítulo 3.

Na verdade, esta relação fundamenta o ciclo de vida das políticas públicas em qualquer domínio e assenta, como veremos na análise empírica, nas noções de natureza da complexidade (de problemas e soluções), de escala (de problema), de nível (de solução) e de entendimento (de problema e soluções). Nos parágrafos seguintes, veremos como o entendimento dos desafios implícitos na problemática das áreas urbanas em crise viabiliza a conceptualização unívoca desta problemática, em detrimento de uma visão baseada numa lógica de privação.

1.2. A nova questão urbana nas políticas urbanas e a noção de crise

Neste parágrafo serão esclarecidas três questões, de natureza teórica e de natureza conceptual, que se considera serem o ponto de partida para a análise das políticas públicas em áreas urbanas em crise, e para a reflexão crítica que será desenvolvida face à questão de partida: a nova questão urbana, as políticas urbanas e a noção de crise. Estas três

questões representam o contexto dentro do qual os desafios implícitos na problemática das áreas urbanas em crise serão colocados, que será aprofundado no próximo parágrafo sucessivo.

A 'nova' questão urbana

Ao longo do último século e meio, a análise das transformações urbanas, isto é, das mudanças de natureza social, económica, ambiental e cultural que ocorrem nas cidades e nas áreas urbanas, têm sido o objeto de análise em diferentes domínios disciplinares. Estes domínios estão associados aos estudos urbanos, que têm a dimensão urbana das políticas e as cidades como principal objeto de análise. Particularmente, as implicações de natureza societal, decorrentes das mudanças ocorridas a nível mundial no plano económico (a passagem do sistema de produção fordista para a época pós-fordista), foram objeto de debate nas disciplinas dos estudos urbanos e, também, na análise e desenho das políticas públicas. É exemplo disso a noção de 'reestruturação económica' no seio da geografia económica e social. No domínio das políticas públicas, este debate foi incluído no contexto das políticas sociais e dos modelos de *welfare state*. Especificamente, a análise das implicações acima referidas, tal como é o caso da pobreza urbana, surgiram maioritariamente delimitadas às políticas sociais. A problemática das áreas urbanas em crise está associada às mudanças acima referidas. Ou seja, a sua existência depende quer das transformações (sociais, económicas, culturais) no meio urbano, quer das escolhas políticas e de políticas públicas. Neste sentido, depende do contexto e da trajetória (cf. parágrafos precedentes). Contudo, na Europa, as áreas urbanas em crise de hoje são diferentes das áreas urbanas em crise de há três ou quatro décadas atrás, no sentido que colocam às políticas públicas desafios diferentes. Isto não implica que estes desafios sejam necessariamente desafios novos, pelo contrário, estamos perante desafios 'renovados', na medida em que as políticas públicas se demonstraram inadequadas.

Relembramos aqui que a questão de partida desta investigação se prende com a verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios implícitos que a problemática das áreas urbanas em crise coloca às políticas públicas. Face a esta questão, a dimensão mais relevante no debate sobre a nova questão urbana é constituída pela dialética entre a 'questão social' e a 'questão urbana'. Numa perspetiva de políticas públicas, estas duas questões são interdependentes. Ou seja, as políticas públicas não poderão enfrentar os desafios da questão social sem resolver os problemas que decorrem da questão urbana. Também, colocam em causa perguntas de natureza filosófica, epistemológica e ontológica. Neste contexto, importa aqui sublinhar que a questão social é parte da questão urbana.

A questão urbana é, sim, interdependente da questão social, mas a questão urbana não se esgota no social. Isto é, a questão urbana compreende outras dimensões além do 'social'. Como foi mencionado no parágrafo precedente, no que respeita à ambiguidade da

problemática das áreas urbanas em crise, entender o papel do social nas áreas urbanas em crise e nas políticas públicas para estas áreas, é uma questão crucial para o entendimento dos desafios específicos que estas áreas colocam, e para a verificação da adequação de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa. Assim, a problemática das áreas urbanas em crise insere-se neste debate, persistindo no interstício entre a 'insustentabilidade (social) das políticas públicas', a 'insustentabilidade (societal) das políticas públicas para o crescimento urbano', e finalmente a 'inadequação da ação pública para o desenvolvimento urbano'.

Pode-se então afirmar que questão urbana e questão social são duas faces da mesma moeda (do desenvolvimento no crescimento urbano) e que as áreas urbanas em crise são parte integrante (enquanto problemática) do desenvolvimento urbano. Neste sentido, a dialética entre questão urbana e questão social, e a problemática das áreas urbanas em crise, estão intimamente relacionados. Isto é, as áreas urbanas em crise são a manifestação, concentrada em unidades territoriais específicas (por exemplo, um bairro), de questões de natureza societal que ocorrem na dimensão urbana em diferentes escalas territoriais (multiescala). Assim, as áreas urbanas em crise são um exemplo paradigmático e tangível da falta de condições na sociedade, necessárias para que a própria consiga lidar com os problemas que é chamada a enfrentar.

Tal como já foi antecipado, a questão urbana começou a ser debatida na sua relação com as implicações que as transformações económicas tinham na questão social. Ao longo da biografia da cidade contemporânea (na passagem da época florista para a época pós-fordista), a questão urbana e as áreas urbanas em crise mudaram a própria natureza, e os sentidos de significado da sua existência também foram mudando. Estas épocas viram a proliferação de estudos sobre a pobreza urbana (Mumford L., 1922, 2007) na cidade industrial (com particular foco na situação habitacional e das condições de vida que desta situação derivavam) originando as primeiras conceptualizações de pobreza 'absoluta' e 'relativa'. Estas conceptualizações foram revistas, décadas mais tarde, por autores como Peter Townsend (Townsend, 1979), relativamente à pobreza relativa, e Amartya Sen (Sen, 1999), relativamente à pobreza absoluta, e particularmente sobre a noção de 'capacitação'.

As fases do desenvolvimento urbano consequentes da consolidação dos sistemas industriais e do problema da condição operária, foram assim definidos pela mudança na natureza da pobreza urbana, particularmente nos Estados Unidos de América e no Reino Unido. O reconhecimento destas mudanças fundamentou novas conceptualizações e perspectivas teóricas, sobretudo no domínio da sociologia urbana. Neste contexto, o debate científico venceu-se na manifestação espacial, tangível e geograficamente localizável, confluindo na noção de "gueto", cujo pioneiro tinha sido Wirth (Wirth, 1927), e formulações sucessivas no contexto da Escola de Chicago. Neste período, foram-se debatendo as implicações sociais decorrentes dos processos de desenvolvimento urbano, e da

concentração espacial de populações com base em causas de natureza diversificada (baixos rendimentos, questões políticas e culturais, etc.).

Com a conceptualização da teoria da ‘cultura da pobreza’ (a partir do relatório Moynihan) de Oscar Lewis (que foi retomada décadas seguintes por Wilson, no texto ‘*The Truly Disadvantaged*’, de 1987), o entendimento desta manifestação espacial culminou numa das perspetivas que mais influenciou os estudos urbanos: a perspetiva ecológica da Escola de Chicago. A atenção era agora direcionada às condições mínimas de vida, ou seja, de populações que se encontravam ‘acima’ ou ‘abaixo’ de um certo limiar. Na dimensão operacional das políticas públicas, este entendimento correspondeu a uma ação pública que agia em prol deste objetivo, e Portugal não foi exceção neste sentido, por exemplo, através da construção de bairros de habitação social de iniciativa e propriedade pública. Este limiar era expresso em termos quantitativos, e referia-se a um conjunto de variáveis que definiam uma situação específica de um indivíduo numa perspetiva ‘ecológica’, que não se preocupava em conceptualizar a noção de ‘boa qualidade de vida’, formulada mais tarde nas agendas políticas e de políticas. Esta noção é objeto de interesse para esta investigação, enquanto elemento essencial de debate no seio das políticas de regeneração urbana e que por isso será aprofundada no Capítulo 3.

Tal como já afirmámos, não é objetivo desta tese aprofundar nem as questões da pobreza urbana, nem da segregação espacial, nem ainda da exclusão social. Todavia, o que importa é sublinhar que a perspetiva ecológica e humana da Escola de Chicago influenciou o entendimento das problemáticas urbanas nas décadas subsequentes, com implicações na formulação e na implementação das políticas urbanas. Em particular, um dos conceitos mais relevantes face à questão de partida desta investigação é o de ‘efeito bairro’ (*neighbourhood effect*), que fundamentou até os dias de hoje a ‘abordagem espacial’ à regeneração urbana (*area-based*). Estes conceitos tiveram implicações relevantes na implementação das políticas públicas de regeneração urbana na Europa, e por esta razão, serão analisados no Capítulo 3. O conceito de efeito bairro traduz processos de refinação espacial, e pode ser considerado como um antecedente da problematização das áreas urbanas em crise, tendo sido aplicado em perspetivas analíticas consequentes desta problematização. É este o caso da problematização das áreas urbanas em crise desenvolvida pela OCDE (1998) que assenta na noção de “*address effect*” e “*postcode discrimination*” (OCDE, 1998, p. 53). A época fordista pós-guerra dos chamados ‘Trinta Gloriosos’ (1945-1975), nos países ocidentais, foi caracterizada pelo desenvolvimento do modelo do Estado-Providência, no qual a “reconstrução económica e social” (Moura et al., 2006, p. 15), que passava também pelo setor da construção civil na área da habitação, assentava nas “políticas sociais” (Moura et al., 2006, p. 15). De acordo com a perspetiva da mesma autora, as cidades representaram, naquele contexto, o lugar privilegiado destes processos. A nova questão urbana foi ainda definida por outros processos, como é o caso da suburbanização, determinada por processos de terciarização das funções económicas

das cidades, que por sua vez contribuiu para a periferação das populações para as primeiras cinturas externas. Estes processos foram a manifestação tangível (espacial) das alterações ocorridas na relação entre processos de desenvolvimento urbano e processos sociais, nos quais as transformações na distribuição territorial da habitação (como consequência das alterações nos custos associados) e na estruturação dos sistemas de mobilidade e infraestruturais, constitui uma dimensão privilegiada. Todavia, como vimos, a conceptualização sobre a periferia das cidades não corresponde com o entendimento da problemática das ‘áreas urbanas em crise’, no qual esta tese assenta.

A partir dos anos noventa do século passado, no seguimento de novos processos societais à escala mundial (nomeadamente, as transformações no seio das migrações internacionais), a noção de ‘nova questão urbana’ foi sendo associada às perspetivas teóricas sobre a globalização (Sassen, 1991, 2005; Castells 1996; Sennett, 2012) e aos processos de reestruturação económica e do Estado (Jessop, 2002; Brenner & Theodore, 2002; Brenner, 2004; Geddes & Le Galés, 2001; Peck & Tickell, 2002; Henriques, 2006). Nestes entendimentos, a nova questão urbana foi entendida em dois registos principais.

Primeiro, à luz das mudanças ocorridas ao nível do Estado Social, dentro da crítica ao modelo neoliberal, sendo debatidas em relação à retração da ação pública do próprio Estado face ao tratamento da questão social. Segundo, em relação à “fragmentação” social e económica dos territórios metropolitanos (Amin A., Thirf.N, 1994, 2001) e ao aumento da heterogeneidade das instâncias das populações. Estes dois registos foram assim entendidos como processos concomitantes e desafiantes à gestão urbana (*urban management*) e a nova questão urbana foi entendida como a “cidade das diferenças” (Sandercock, 2000, p. 13). É neste contexto que os estudos no seio da geografia económica e social foram consolidando-se à volta da crítica aos modelos ‘competitivos’ de desenvolvimento urbano e às suas implicações nos processos sociais, nomeadamente em termos de depauperação da ‘coesão social’.

Assim, a questão urbana e questão social surgiram como interdependentes. Novas conceptualizações foram sendo associadas a esta relação, tal como é o caso da noção de “capital social” (Putnam, 1997), de “capital territorial” (Camagni, 2009) e de “desenvolvimento local” (Magnaghi, 2003; Camagni, 1992). Entre estes, no vocabulário científico afirmou-se particularmente a noção de capital territorial, e da sua erosão, sendo a sua relevância apontada por organismo internacionais e instituições comunitárias (OCDE, 2001; Comissão Europeia, 2006). Assim, a partir da década de noventa, estas noções tornaram-se palavras-chave nos debates de políticas públicas, conhecendo traduções operacionais de relevo (como é exemplo a experiência dos “Patti Territoriali” em Itália, no contexto do ‘desenvolvimento regional endógeno’). Um leque de práticas de políticas e de experiências, com objetivos diferentes, foi sendo desenvolvido também no seio das políticas públicas de regeneração urbana. Serão estas experiências objeto de reflexões críticas no debate científico, relativamente à sua coerência interna (Palermo & Pasqui, 2005). Pela

relevância destas reflexões face à questão de partida, serão, as mesmas, analisadas no Capítulo 3. Assim, a nova questão urbana foi sendo conceptualizada como resultante da constituição dicotómica de *partes de cidade* e *tipologias de população*, com níveis de qualidade de vida altamente heterogéneos e socialmente iníquos, num contexto de transformações urbanas que foram sendo consideradas na literatura como únicas na história da cidade do século XXI (Benevolo, 1996).

Outras perspetivas, ainda, concentraram a atenção nos processos de segregação, diferenciação e exclusão social numa "perspetiva espacial" (Massey, 1994, 2005; Andersen, 2001) que, em força de processos de erosão do capital social, seriam determinadas por uma condição de privação de recursos. A abordagem espacial assumiu um papel de liderança nos estudos urbanos críticos, relativos à nova questão urbana e à implementação de políticas públicas de regeneração urbana, em diferentes declinações e de forma nem sempre consensual. Por exemplo, foi declinada na perspetiva da "polarização" no contexto da divisão espacial (Van Kempen & Murie, 2009), na perspetiva "planetária" (Brenner & Schmid, 2013) relativa aos processos de urbanização a escala global, ou na perspetiva de "proximidade espacial" (Andersen & Engelstoft, 2004) no seio dos estudos sobre a mobilidade residencial. A abordagem espacial foi ainda declinada numa outra perspetiva que afirmou a análise da questão urbana nos estudos urbanos, isto é, a perspetiva teórica da "justiça social" avançadas por autores como Edward Soja (2010, pp. 4-5), com o conceito de "espacialidade da (in)justiça", e Manuel Castells (2002, pp. 11-13), com o conceito de "geografias das redes". Aqui, são avançadas críticas profundas aos governos nacionais e locais, realçando o papel da sua ação em fomentar ou não a fragmentação espacial.

Outras perspetivas analisaram também a nova questão urbana, face às implicações que as transformações económicas têm nas relações sociais, entre populações e na dimensão da vida individual (Sennet, 2012), ou ainda na responsabilidade que os instrumentos de gestão urbana e territorial têm na diminuição ou aumento das desigualdades sociais (Secchi, 2013).

Finalmente, outros autores (Le Gales, 1998) inserem-se no domínio das políticas urbanas, focalizando a atenção na relação entre "desigualdades sociais", "quadros de regulamentação" formais e informais, e "modelos de governança". Neste contexto, a nova questão urbana vem entendida na sua relação com a desvantagem económica e social das populações, no sentido das "possibilidades de acesso aos recursos que a cidade tem para oferecer" (Balbo, 2002, p. 281).

As 'políticas urbanas'

Tendo em conta as perspetivas até aqui referidas, assume-se que a forma como a questão urbana é entendida tem implicações na definição das políticas públicas urbanas. As políticas públicas ganharam autonomia e reconhecimento no seio das comunidades epistémicas, a partir da consolidação enquanto domínio científico no contexto norte-

americano da década de sessenta do século passado. Neste contexto, a partir das perspectivas teóricas das ciências políticas, as políticas urbanas foram sendo enquadradas na análise e desenho das políticas públicas, com desenvolvimentos de natureza diferenciada, no contexto europeu e a partir do Reino Unido.

No contexto do Sul da Europa, a autonomia disciplinar sobre a dimensão urbana das políticas públicas desenvolveu-se mais tarde, entre as décadas de '80 e '90, sendo o seu surgimento e as suas diferentes declinações associadas a contextos nacionais. Nalguns casos, este debate surgiu relacionado ao domínio das políticas urbanísticas e ordenamento do território, como associado a conceptualizações inovadoras, da noção de *território*. É este o caso da experiência italiana, com o conceito de “governo do território” (Crosta, 2010; Goldstein et al., 1996; Gibelli & Curti, 1996; Cottino, 2009; Indovina 1995, e 2014). Em outras experiências, tal como é o contexto francês, este debate foi associado ao domínio da sociologia urbana e à sua relação com as políticas habitacionais. O debate quanto às políticas urbanas no contexto português surgiu de forma mais tímida e tardia, configurando-se como um modelo misto entre as perspectivas até aqui referidas.

Retomando a perspectiva da dependência do contexto e das trajetórias, poder-se-ia dizer que a definição de políticas urbanas está relacionada com as seguintes dimensões: as configurações institucionais; os modelos culturais e sociais de referência; as trajetórias de políticas; e os quadros normativos e regulamentares. No seio da literatura, as políticas urbanas foram analisadas aplicando modelos analíticos que incluem estas dimensões, sendo categorizadas como: “explícitas”, “implícitas”, “diretas”, “indiretas”. O sentido que a estas noções vem atribuído, varia notavelmente. Face à questão de partida desta investigação, a seguinte caracterização de políticas urbanas, desenvolvida pela Fondazione Anci (D’Albergo, 2009, p. 31), resulta pertinente. Esta caracterização assenta na definição de modelos de políticas urbanas nacionais (admitindo também que possam coexistir), a partir de um estudo comparativo entre França, Alemanha, Espanha e Reino Unido.

Assim, com base neste estudo, as políticas urbanas podem ser classificadas como:

- “Explícitas e diretas”. Trata-se de políticas urbanas de tipo *area-based* com “objetivos sociais” (D’Albergo, 2009, p. 55). Especificamente, trata-se de políticas que têm as áreas urbanas como territórios de intervenção privilegiados, e que são promovidas pela Administração Central, através de uma ação direta, visando resolver problemas específicos presentes no debate político e institucional. É este o caso da experiência da “*Politique de la Ville*” (França) e do “*Neighbourhood Renewal Agenda*” (Reino Unido).
- “Explícitas e indiretas”. Trata-se de políticas urbanas também com abordagem espacial, em que a Administração Central não age diretamente sobre problemas específicos (que necessitam de intervenções estruturais), mas sim na “modificação das condições institucionais” (D’Albergo, 2009, p. 55), de forma a que outros atores públicos e privados possam desenvolver políticas públicas específicas para estes problemas.

- “Implícitas e indiretas”. Trata-se de políticas urbanas definidas por processos de “inovação” nos procedimentos e quadros institucionais (D’Albergo, 2009, p. 98), e que visam resolver problemas cuja origem não é necessariamente sediada nas cidades. Estes processos são aqui entendidos como condicionantes na base do sucesso (eficácia) das políticas, realizados através da construção de espaços de flexibilidade para a reformulação dos modelos de intervenção, por exemplo através da definição de novas formas de parceria. Trata-se, assim, de políticas que não têm a dimensão espacial como seu objeto de intervenção, mas que têm repercussões nesta (ex.: políticas de emprego).
- “Implícitas e diretas”: Trata-se de políticas urbanas desenhadas de forma consensual (*mainstream*) a nível nacional (com efeitos esperados similares entre as localidades), presentes por isso nas agendas políticas nacionais, mas sem assumir necessariamente a abordagem espacial precedentemente referida (D’Albergo, 2009, p. 25). Tratando-se de políticas públicas nacionais, a sua implementação ocorre de forma diversificada dependentemente de um maior (Inglaterra) ou menor (Alemanha) envolvimento da administração central nas questões locais de inovação institucional.

Um dos fatores que mais incide na construção de uma agenda urbana nacional e das relativas políticas urbanas é a definição de uma responsabilidade política formal neste domínio. Nesta perspetiva, tornam-se evidentes as diferenças entre Estados-membros (por exemplo, França e Reino Unido *versus* Alemanha, Espanha e Itália). Se nos casos de Alemanha e Espanha as diferenças são devidas à estrutura institucional e administrativa, em outros casos o estatuto autónomo das políticas urbanas numa dimensão nacional foi influenciado por eventos e situações de natureza política específica.

É este o caso de Itália, onde foi avançada uma das iniciativas mais interessantes nesta direção (embora não tenha encontrado continuidade temporal) no seio de uma perspetiva de territorialização de políticas públicas, e com a instituição de um ministério específico pela Coesão Territorial no período de programação comunitária 2007-2013. Associando o debate sobre as políticas urbanas ao debate sobre as políticas territoriais da União Europeia, o Ministro Fabrizio Barca foi o promotor de um estudo independente que deu origem (sendo positivamente apreciado pelos interlocutores comunitários e peritos internacionais) à chamada abordagem *place-based* ao desenvolvimento. Abordagem esta que será referida em estudos, relatórios e propostas de ação de outros Estados-membros.

As décadas da segunda metade do século XX viram direções e abordagens diferentes às políticas urbanas, de forma complementar às transformações ocorridas na cidade europeia contemporânea no plano formal e funcional. Estas abordagens traduziram-se em modelos de gestão urbana diferentes e por vezes contraditórios, que remeteram para modelos políticos e institucionais também diversificados. O entendimento destes modelos analíticos torna-se então essencial. Pois, como veremos no debate sobre as políticas de regeneração urbana, muitas destas abordagens foram utilizadas no seio da literatura para analisar a bondade, efetiva ou potencial, das políticas de regeneração urbana. É este o

caso, que será retomado nos capítulos seguintes, das reflexões baseadas na análise entre sistemas de *welfare* e modelos de raciocínio e pressupostos implícitos nos modelos de regeneração urbana (Andersson & Musterd, 2005). Veremos em profundidade as implicações deste debate para as políticas de regeneração urbana, para as áreas urbanas em crise, no Capítulo 3.

Neste mesmo período (devido sobretudo ao reconhecimento político do papel económico, social, cultural e ambiental das cidades) as políticas urbanas ganharam uma relevância estratégica nos debates internacionais e europeus em diferentes contextos institucionais, políticos e culturais. As políticas urbanas encontram-se hoje no centro dos debates políticos, sobretudo a nível da ação pública local. A este propósito, Konvitz (in Lees, 2012, pp. 2125-2127) caracteriza as políticas urbanas, no contexto dos países pertencentes a OCDE, chamando a atenção para algumas dimensões, aqui consideradas pertinentes face à questão de partida desta investigação.

- A importância da “dimensão política” nas políticas urbanas. Isto é, o autor aponta para o facto de que a existência de políticas urbanas depende da relevância que lhe é atribuída no contexto das agendas políticas. Segundo o autor, as políticas urbanas têm, na maioria dos países, um carácter “residual” (Konvitz, in Lees, 2012, p. 2125), se comparadas com outros domínios de políticas públicas.
- A relevância da “dimensão temporal” e o problema da descontinuidade na existência das políticas urbanas ao longo do tempo. Descontinuidade esta que, segundo o autor, é determinada pela desconexão temporal entre o “desenvolvimento das cidades” e a “desafeição política dos governos locais” (Konvitz, in Lees, 2012, p. 2126).
- A progressiva afirmação de processos de “transferências de práticas de políticas” (*policy transfers*) no seio da lógica da rede de ‘boas práticas’ (reconhecidas a nível internacional, como é o caso do programa comunitário URBACT) que obrigam a repensar o ‘contexto’ onde as políticas urbanas dos países são chamadas a intervir. Neste sentido, o autor adota uma posição crítica, apontando para o facto de que o “somatório de boas práticas” (Konvitz, in Lees, 2012, p. 2127) não constitui, por si próprio, uma política urbana.
- Finalmente, a importância que nos Estados é atribuída à dimensão económica e financeira das políticas urbanas. Isto é, a consolidação do entendimento das políticas urbanas enquanto processos de ‘programação económica das transformações’, que leva a que as políticas urbanas sejam em boa parte (mas não exclusivamente) dependentes das políticas macroeconómicas. É esta uma perspetiva diretamente associada às políticas urbanísticas. Em Portugal, é o caso das implicações que o Orçamento de Estado (não só) tem nos diferentes setores associados às políticas urbanas e às janelas de oportunidade que se abrem, ou não, para a viabilização de medidas específicas de política pública.

A revisão da literatura, até aqui apresentada, mostra que a definição das políticas públicas enquanto ‘urbanas’ baseia-se, por um lado, nas suas dimensões operacionais, isto

é, como vimos anteriormente, com base no objeto de intervenção e nas localidades onde a mesma tem efeito, e por outro lado, no seu reconhecimento formal no seio de quadros de regulamentação' (Le Gáles, 1998) de nível nacional ou local. A aplicação deste entendimento no contexto português ocorreu no caso da Política da Cidade Polis XXI implementada em Portugal. Concebida a nível da Administração Central na altura da programação comunitária 2007-2013, representa o quadro de referência da Iniciativa Bairros Críticos (IBC), medida de política pública em análise nesta investigação.

Algumas das questões que vimos até agora (a dimensão temporal, a dimensão política, etc.) serão retomadas na análise do contexto de políticas no qual o objeto empírico desta investigação se coloca. Assim, importa aqui realçar três dimensões face à questão de partida e à análise empírica que será desenvolvida:

- a relevância do entendimento da dimensão urbana das políticas públicas e o seu posicionamento no quadro das políticas públicas nacionais;
- as consequências deste entendimento no desenho de políticas públicas para as áreas urbanas em crise;
- as implicações das diferenças temporais entre políticas urbanas de iniciativa nacional e medidas de política pública para territórios específicos, isto é, para as áreas urbanas em crise.

Face à questão de partida desta investigação, nesta tese definem-se como políticas públicas urbanas, as que têm as seguintes características:

- o contexto espacial de ação, isto é, as políticas públicas implementadas nas áreas urbanas, sejam elas cidades, áreas ou regiões metropolitanas;
- a especificidade dos problemas que estas políticas enfrentam. Problemas estes que podem ser definidos como sendo 'urbanos', em virtude da sua manifestação económica, social e demográfica, nas áreas urbanas com implicações nas populações que aí residem;
- a sua dimensão multinível e multiescalar. Trata-se de políticas públicas desenhadas a nível nacional (para todas as tipologias de territórios) e implementadas localmente em áreas urbanas (por exemplo, as políticas da educação, da habitação, da energia, etc.); ou, ainda, de políticas públicas locais em áreas urbanas (por exemplo, desenhadas e implementadas por uma Câmara).

Em síntese, políticas públicas são consideradas 'urbanas' quando contemporaneamente os efeitos de políticas (nacionais ou locais) ocorrem em áreas urbanas e quando as próprias áreas urbanas são o 'objeto' de intervenção destas políticas.

A noção de 'crise'

A nova questão urbana e as políticas urbanas assumem um significado próprio quando desafiadas pela noção de crise. A dimensão 'crítica' dos processos urbanos ocorre num momento de tempo específico, embora a sua existência seja independente da sua manifestação temporal. Perspetiva esta que não é convencional nas políticas públicas

urbanas, traduzindo-se (pelo contrário) em abordagens emergenciais (e não preventivas) aos problemas. No seio da literatura académica, o conceito de crise é abordado a partir de diferentes perspetivas teóricas, assumindo significados também diferentes. Configura-se um conceito cuja definição não é consensual, nem vem desenvolvido a partir de pressupostos e objetivos explicativos comuns.

A noção de crise foi utilizada na construção de modelos explicativos de natureza filosófica, epistemológica, semântica e até teológica (Koselleck, 2006; Christis, 2001; Edward, 2006; Parrochia, 2008; Starn, 1971; Masur, 1973). Fala-se de crise ‘urbana’, de crise de um domínio disciplinar específico, por exemplo, do urbanismo (La Cecla, 2015), de crise ‘social’, etc. Neste sentido, definir o que se entende por ‘crise’ é uma tarefa exigente de um ponto de vista epistemológico, teórico e conceptual, e não representa o objeto de análise específico desta tese. Todavia, importa destacar alguns aspetos face à questão de partida.

Alguns autores consideram como relevantes as consequências de natureza societal de uma crise, isto é, conceptualizando-a na “sociedade do risco” (Beck, 1992; Giddens, 1984, 2007). Outros autores sublinham a relevância da crise na questão urbana. Neste contexto, existe um debate já muito consolidado no que remete para perspetivas estruturalistas ‘globais’ (Jessop, 2000; Amin e Thrift, 2001) e, particularmente, na análise dos processos de financiamento da economia global (Langley, 2008) e das suas consequências no domínio do mercado da habitação. Finalmente, outras perspetivas focam-se nas formas possíveis de “observar a crise” (Roitman, 2004, p. 38) e sublinham a necessidade de entender “*exatamente* o que está em crise” (ibidem, p. 48, *itálico em original, tradução própria*). Esta questão é relevante no seio da problemática das áreas urbanas em crise, e será retomada no capítulo seguinte, no seio da clarificação do que se entende pelos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas.

De acordo com Roitman (2004), a relevância da noção de crise é definida com base nas diferentes perspetivas teóricas mobilizadas (neomarxistas, liberalistas, nekeynesianas, etc.), e também pela forma como as narrativas sobre deste discurso são geradas, para além da identificação da crise como um dado, um facto, delimitado no tempo e no espaço. Nesta perspetiva, o posicionamento da crise na análise das políticas públicas está associada com a própria definição do problema, e da sua ‘redefinição’ ao longo da ação de política pública (Gelli, 2002; Schon, 1983). Consequentemente, a redefinição do problema poderá também significar a necessidade de redefinir o entendimento dos desafios que este proporciona ao longo da ação pública. No caso em análise nesta tese, este processo torna-se relevante para o entendimento da adequação de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa, na medida em que será associado à forma como os agentes transformadores entendem os desafios acima referidos, e os pressupostos da ação pública.

No que remete à literatura relativa aos processos de regeneração urbana em bairros ‘em privação’ ou ‘em desvantagem’, a noção de crise é (implicitamente) associada às repercussões negativas que a transformação dos modelos de desenvolvimento económico específicos (em prol de uma propensão para a competitividade urbana com base em lógicas financeiras) tem na qualidade de vida das populações. Particularmente, estas repercussões são analisadas à luz de teorias que colocam o foco nas consequências negativas que estas têm no domínio social. São exemplos deste entendimento as perspetivas neomarxistas e estruturalistas, no que remete para a crítica ao neoliberalismo e a processos de desregulamentação (*deregulation*) à base da expansão do crédito (Krippner, 2012).

Fala-se então de “crise do crédito” (Grossberg, 2010; Langely, 2008), com efeito na diminuição da qualidade de vida e como consequência de processos de reestruturação da base económica em termos de: depauperação da coesão social, aumento da segregação espacial e exacerbação das desigualdades sociais. Esta perspetiva assenta na análise das implicações das políticas públicas adotadas pelo New Labour na ‘época tatcheriana’ na questão habitacional e na regeneração urbana. É este o caso do New Deal for Communities (NDC). Nas perspetivas até aqui referidas, a crise social decorre da crise económica, com repercussões espaciais. Pela sua relevância face à questão de partida (tendo a filosofia à base do NDC sido exportada para outros países), será objeto de reflexão no Capítulo 3, relativamente à análise dos modelos dominantes de ação pública no domínio da regeneração urbana.

A noção de ‘crise’ na sua relação com as ‘áreas urbanas em crise’

No que remete a noção de crise, na sua relação com as ‘áreas urbanas em crise’, a sua manifestação concreta (material e imaterial), observável e tangível ocorre nas cidades, nas áreas metropolitanas e, especificamente, nas áreas urbanas em crise. Trata-se de questionar a ‘crise’ na sua dimensão espacial, na sua dimensão social e ainda na sua dimensão económica. Retomando a reflexão do parágrafo precedente quanto à ambiguidade da problemática das áreas urbanas em crise, assume-se aqui que a identificação da crise (e dos desafios desta decorrentes) não se esgota em nenhuma destas dimensões (espacial, social, económica), por si própria.

Consequentemente, as áreas urbanas traduzem uma crise que pode ser analisada em duas perspetivas. Primeiro, estas áreas exprimem uma crise corrente, no momento em que a sua manifestação é observável, porque é tangível. Segundo, são a manifestação (tal como a mesma OCDE aponta) de uma crise que é sistémica e sistemática, sendo reiterada no tempo. Neste sentido, fala-se de “ciclos de declínio” (OCDE, 1998). Consequentemente, a crise nas áreas urbanas em crise configura-se como um processo que não se esgota nem num único domínio de políticas, nem num único momento de tempo (um único ciclo de políticas). Esta representa a estratificação no tempo de problemas não resolvidos ou não adequadamente equacionados pelas políticas públicas. Ou seja, as áreas urbanas em crise,

de hoje, apesar de apresentarem desafios renovados, são as áreas urbanas em crise de ontem.

Face à questão de partida desta tese, o entendimento da crise nas áreas urbanas necessita da clarificação unívoca do que é que se entende por 'declínio', na sua relação com o *contexto* no qual ocorre. Ou seja, trata-se ainda de entender se este declínio é para ser "gerido" ou "terminado" pela ação pública (DCLG et al., 2006, p. 39), e se está associado às pessoas ou aos lugares (*neighbourhood effect*). O declínio das pessoas pode corresponder, e encontrar a sua razão de existência no declínio dos lugares. Todavia, inverter o processo do declínio das pessoas poderá não significar o fim do declínio dos lugares. Assume-se, assim, que é desta combinação de declínios que as áreas urbanas em crise surgem. Por estas razões, as soluções de política pública (em termos de ações, medidas e instrumentos) a adotar, para resolver os problemas estruturais (sistémicos) destas áreas, são dificilmente equacionáveis na sua totalidade, *a priori*. Têm, ainda, que ser suficientemente flexíveis no tempo cíclico (das crises) e no espaço (das localidades). Aprofundaremos a questão do 'local' e a dimensão processual da crise face ao objetivo da verificação da adequação de novas formas de governança multinível em áreas urbanas em crise, com rigor, no Capítulo 3.

À luz das reflexões até aqui apresentadas, a crise nas áreas urbanas está associada à clarificação dos desafios específicos que estas áreas colocam, que será apresentada no parágrafo seguinte, tendo em conta três perguntas principais:

- Em que medida a manifestação tangível (espacial) dos problemas (crise) nas localidades depende das características (económicas, sociais, etc.) destas localidades?
- Como pode ser entendida a questão social nas políticas públicas de regeneração urbana, e qual a sua relação com a questão urbana nas áreas urbanas em crise?
- Qual o papel da ação pública central (responsabilidade e competências da administração central) na ação pública em áreas urbanas em crise?

1.3. O entendimento internacional quanto à problemática das "áreas urbanas em crise"

No âmbito do entendimento da problemática das áreas urbanas em crise, a nível internacional e comunitário, dois são os entendimentos, que mais resultam pertinentes, face à questão de partida desta investigação: a perspetiva desenvolvida pela OCDE (1998, 2001) e a da Comissão Europeia. Esta última será aprofundada no Capítulo 4, na sua relação com as trajetórias de política pública de natureza experimental, tal como é o caso da iniciativa URBAN.

Relativamente à primeira perspetiva, a OCDE tentou fornecer um quadro metodológico e analítico comum para os vários países membros (OCDE, 1998). Reconhecendo a existência das áreas urbanas em crise nestes países, a OCDE diferenciou-as pelas suas características estruturais, e identificou-as como partes dos

territórios urbanos caracterizadas pela “concentração espacial e a sobre-exposição prolongada ao longo do tempo de problemáticas multidimensionais” (OCDE, 1998, p. 48). Particularmente, definiu estas áreas como partes de cidade “com concentrações importantes de privação material e imaterial (...)” que se configuram como “aqueles bairros nos quais as oportunidades de desenvolvimento humano são significativamente mais reduzidas em respeito à média nacional ou urbana, em que os níveis de qualidade de vida são baixos (desemprego, criminalidade, degrado social e ambiental, baixos níveis de escolarização)” (OCDE, 1998, p. 48). Nesta perspetiva afirma-se também a necessidade de um afastamento conceptual de outras abordagens avançadas por diferentes organismos internacionais (Banco Mundial, UN-HABITAT, etc.), desenvolvidas no contexto dos chamados países em desenvolvimento (*developing countries*).

Neste contexto internacional, fala-se de “shanty towns”, “shrinking cities”, “slums”, etc. Por esta razão, a definição da OCDE é assumida como mais adequada face à questão de partida, sendo as outras conceptualizações internacionais, associadas a processos que ocorrem em países em desenvolvimento. Estes processos não subsistem na Europa e têm origem em problemas de natureza diferente, associada à problemática das áreas urbanas em crise na Europa. A OCDE identifica ainda pobreza urbana, desigualdades sociais e segregação espacial como problemas estruturais das áreas urbanas em crise. São estes problemas multidimensionais, multi-actores e crónico-estruturais. Da interdependência entre estes problemas decorrem os “ciclos de declínio” (OCDE, 1998, p. 48) que caracterizam as áreas urbanas em crise.

Tal como constatado pelo estudo da OCDE, as diferenciações espaciais acima referidas e as desigualdades sociais têm como lugar privilegiado de expressão as estruturas urbanas, nos termos da sua ‘constituição espacial’. Para os efeitos da classificação, a OCDE construiu indicadores macroeconómicos (demográficos, do mercado do trabalho, educativos, da habitação etc.) e sublinha o papel crescente das aglomerações de pequena-média dimensão. Afirma, também, que a privação a que são sujeitas as populações que vivem em áreas urbanas em crise corresponde à “falta de acesso às oportunidades” que são fornecidas “dentro da estrutura metropolitana pelas instituições (escolas, sistemas de *welfare*, sistemas legais), pelo mercado (do emprego e da habitação) e pelas mesmas comunidades locais (serviços de suporte familiar e não familiar)” (OCDE, 1998, p. 48).

Na abordagem proposta pela OCDE, a multidimensionalidade estaria dependente da interação entre diferentes fatores (económicos, sociais, espaciais) e das implicações que as políticas públicas têm nos termos da qualidade de vida das populações. Por conseguinte, emergem dois aspetos essenciais da abordagem da OCDE. Primeiro, a qualificação dos conteúdos do problema (a privação). Segundo, a identificação formal no que remete para a sua delimitação espacial, e as suas consequências territoriais. É neste sentido que a OCDE introduz o conceito de “address effect” ou seja, de “discriminação com base no lugar de

residência considerado como efeito spillover das dinâmicas de declínio urbano” (OCDE, 1998, p. 48).

A partir da conceptualização da OCDE da problemática das áreas urbanas em crise, uma elaboração mais aprofundada do entendimento de áreas urbanas em crise foi fornecida no quadro do projeto europeu LUDA. Este entendimento revia a definição da OCDE no que remete à questão dimensional, isto é, alargando a noção para “large urban distressed areas”. Identificava, assim, as áreas urbanas em crise como áreas maiores de um bairro, mas menores que uma cidade. Nesta perspetiva, afirmava-se que a problemática do “stress urbano” (*urban distress*) é presente em todo o contexto europeu, e apontava-se para a necessidade de concretizar novas formas de governança para contrariar esta dinâmica. De acordo com a perspetiva da OCDE, a problemática das áreas urbanas em crise tem que ser analisada na sua relação com o contexto territorial, no qual estão enquadradas, distanciando-se da perspetiva convencional de ‘slum’ ou de ‘gueto degradado’. O que significa que a problemática das áreas urbanas em crise é transversal a mais territórios administrativos. Neste sentido, configura-se como uma questão intra-urbana e inter-urbana. Como veremos na análise empírica, esta perspetiva será essencial face à questão de partida desta investigação.

Um dos exercícios mais interessantes que o LUDA desenvolve (com base numa análise comparativa entre diversos casos de estudo) é a classificação das áreas urbanas em crise a partir da consideração dos diferentes contextos nacionais, que determinam entendimentos diferenciados. Com base neste pressuposto, a classificação LUDA identifica os seguintes “grupos de países” (IOER, 2005):

- Países que tradicionalmente apresentam fortes problemáticas de stress urbano (Inglaterra, Irlanda, França) ou países que tradicionalmente têm menos problemáticas neste sentido, mas que estão atualmente experimentando um aumento do mesmo (Áustria, Alemanha, Itália). Trata-se, de uma forma geral, de países nos quais está presente um extenso debate científico nesta temática, nomeadamente no domínio do planeamento urbano.
- Países com forte ou crescente manifestação do problema do stress urbano, mas com um debate fraco a nível da investigação científica ou das práticas de planeamento urbano (Espanha, Portugal).
- Países nos quais o problema em questão é um fenómeno relativamente recente, e com escassez de lugares de debates, científicos e experiências de política pública neste domínio (IOER, 2005, p. 5). É este o caso dos países com modelos políticos socialistas, como a Eslováquia e a Polónia.

Relativamente à segunda perspetiva, da Comissão Europeia, esta refere-se à dimensão espacial do bairro. Na comunicação “Meios para melhorar a abordagem integrada a favor dos bairros desfavorecidos” (Comissão Europeia, 2009), estes bairros são definidos como sendo bairros ‘desfavorecidos’. Nesta perspetiva fala-se de bairros territorialmente

circunscritos (delimitação espacial) que apresentam, “simultaneamente ou não” (Comissão Europeia, 2009), concentração das seguintes problemáticas:

- “socioeconómicas”: níveis de desemprego altos (particularmente, juvenil); baixas condições habitacionais e falta de infraestruturas sociais; presença de minorias étnicas.
- “demográficas”: alta percentagem de população residente imigrada com baixos níveis de instrução.
- “ambientais”: complexos habitacionais fisicamente degradados, de grandes dimensões (por exemplo, habitações sociais) ou com outras características (como os bairros de barracas); com pouca presença ou falta de espaços públicos qualificados; distantes dos centros urbanos e com ligações infraestruturais a este último.
- “sociais”: presença e persistência de episódios de delinquência e crime (sobretudo juvenil), como por exemplo o comércio de droga, acompanhada por uma esperança de vida inferior em comparação com outras partes (bairros) da mesma cidade.

A perspetiva comunitária reconhece as cidades como lugar privilegiado das oportunidades e dos problemas (Comissão Europeia, 1997, 2009, 2011). A problemática das áreas urbanas em crise é definida como tal, assumindo, sim, o conceito de ‘privação’ (material e imaterial) destas áreas. Falamos então, de acordo com Tosics (2012, 2015) de ‘áreas em privação’ (*deprived areas*). Ao nível da interpretação comunitária do entendimento do problema, a atenção é colocada nas preocupações de redistribuição dos recursos nos territórios (entre os estados) e para as conseqüentes questões da integração europeia ao fim da diminuição das desigualdades territoriais, suportadas pelo quadro normativo e institucional cultural (tratados, recomendações, declarações, reuniões informais dos ministros, etc.) que fornece os pressupostos políticos *a priori*.

Na abordagem da OCDE, as áreas urbanas em crise no contexto europeu são parte das áreas metropolitanas onde com maior probabilidade podem ocorrer, e como discutimos precedentemente não correspondem (apenas) com as periferias e os subúrbios. Assim, a definição conceptual de bairros desfavorecidos dada pela OCDE é complementar à definição de áreas urbanas em crise pela Comissão Europeia, e o objeto empírico da presente investigação situa-se em ambos os quadros de referência. Neste sentido, é possível encontrar pontos de complementaridade entre o entendimento europeu (da Comissão Europeia) e internacional (da OCDE), na medida em que ambas as posições partilham as seguintes considerações:

- a existência destes territórios enquanto manifestação tangível da distribuição espacial de problemas urbanos que têm natureza estrutural (pobreza, desemprego, etc.);
- a multidimensionalidade e a interligação destes problemas e das suas causas, na forma de desigualdades de oportunidade no acesso aos recursos.
- a existência e consolidação do aspeto crónico e estrutural destes problemas, na forma de círculos viciosos, num quadro de relações causa-efeito. Neste quadro, por exemplo, ao

problema da falta de acesso à qualificação profissional corresponde um aumento da taxa de desemprego.

- Face à concentração espacial destes bairros em lugares específicos das cidades, a necessidade da integração territorial destas áreas com outras áreas urbanas “não em crise” (Conway e Konwitz, 2000).
- a importância de construir, fomentar e manter ao longo do tempo parcerias locais entre os diferentes agentes transformadores, como condição para o sucesso da intervenção nestes territórios (com particular atenção para o envolvimento do setor privado e associativo).
- a utilização da abordagem “area-based” na intervenção, que implica a seletividade das ações e dos territórios; ou seja, a predileção em ambas as perspetivas (da Comissão Europeia e da OCDE) em basear as intervenções por tipologias de população e partes de territórios específicos.
- por último, a dependência dos efeitos das intervenções dos quadros de referência normativos e regulamentares, implícitos nas trajetórias de políticas públicas nacionais e locais.

Apesar desta investigação se situar em ambos os quadros de referência (Comissão Europeia, OCDE), algumas questões do entendimento da OCDE resultam pertinentes face à questão de partida desta investigação. Serão por isso retomadas no parágrafo seguinte.

Em primeiro lugar, as áreas urbanas “em crise” afetam negativamente a qualidade de vida dos habitantes das cidades. Tendo em conta o papel que as cidades desempenham no panorama europeu para o desenvolvimento económico e social, tornam-se necessários instrumentos e medidas de política públicas adequadas. Isto é, formas de governança que equacionem respostas adequadas aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. A problemática das áreas urbanas em crise permanece ao longo do tempo como desafio não resolvido para as políticas públicas, questionando a capacidade de resposta da ação pública nos seus níveis de governação, desde o nível central (a Administração Central) até ao nível local (as autarquias, as câmaras municipais, e as Juntas de Freguesia). Neste sentido, a problemática das áreas urbanas em crise coloca em causa diversos setores da ação pública e os seus domínios temáticos de ação (não unicamente, por exemplo, o emprego, a habitação ou a instrução). Fala-se, assim, de uma problemática “multidimensional” (OCDE, 1998).

Em segundo lugar, os problemas implícitos nesta problemática têm naturezas diferentes, dependentemente dos contextos geográficos, institucionais, socioeconómicos e culturais nos quais se inserem. Necessitam, por isso, de modelos cognitivos de interpretação desta realidade social diversificados, e formas de ação também diferenciadas. Nesta perspetiva, as localidades que compõem as áreas urbanas em crise são diferenciadas entre si próprias. Têm uma geometria de atores variável, cuja articulação no quadro de ‘parcerias’ com vista à concretização de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa (que a própria OCDE assume como condição *sine qua non* para o

sucesso da ação) representa um elemento potencialmente crítico da implementação de medidas de política pública.

Em terceiro lugar, a expressão espacial desta problemática tem 'limites' que não correspondem (unicamente) com o bairro enquanto unidade de análise, mas englobam também o 'contexto' onde o bairro é inserido. A unidade de execução corresponde então à integração entre o bairro (em privação ou em desvantagem) e o seu contexto. Nesta perspectiva, as unidades de análise incluem tipologias diferenciadas (bairros de barracas, bairros de habitação social pública, zonas industriais abandonadas, etc.). Neste sentido, interessam situações (sociais e económicas) significativamente diferenciadas. A localização geográfica e a caracterização espacial não correspondente unicamente com as periferias, mas pode corresponder também com zonas do centro histórico, áreas produtivas e do setor terciário (quer sejam localizadas no centro de uma cidade, quer nas cinturas externas) de uma cidade e da sua área metropolitana.

Em quarto lugar, e por conseguinte, os problemas e as soluções não se encontram (unicamente) dentro da área de intervenção, mas equacionam-se também 'por fora', em outros níveis de governança. Neste sentido, o lugar dos problemas não coincide necessariamente com o lugar das soluções. Isto é, a problemática das áreas urbanas em crise tem que ser entendida face ao conjunto de políticas públicas, implementadas nos vários níveis de governança. São situações de crise de longo prazo. Trata-se de áreas caracterizadas por "ciclos de declínio" (OCDE, 1998; Tagle, 2016) dependentes de ciclos de políticas públicas locais.

1.4. Os 'desafios específicos' que áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas

Como vimos na Introdução ao Capítulo, localizar o conhecimento relativo à problemática das áreas urbanas em crise é propedêutico à verificação da adequação de novas formas de governança multinível enquanto resposta aos desafios que estas áreas colocam às políticas públicas. Trata-se de clarificar de forma unívoca do que é que estamos a falar quando falamos de áreas urbanas "em crise". Em particular, a clarificação da problemática das áreas urbanas em crise torna-se necessária por três razões principais.

Em primeiro lugar, as áreas urbanas em crise equacionam desafios específicos às políticas públicas. Nesta perspectiva, as áreas urbanas em crise configuram-se como áreas, com características espaciais e localização geográfica diversificada (sejam eles, por exemplo, bairros da periferia ou zonas dos centros históricos), onde a qualidade de vida é significativamente mais baixa respetivamente a 'outras' áreas no mesmo contexto urbano. Esta diferença dá-se enquanto consequência de um conjunto de problemas cuja manifestação espacial é nestas áreas mais 'grave'.

Neste sentido, as áreas urbanas em crise inserem-se no contexto de cidades progressivamente mais heterogéneas no sentido dos problemas (de natureza diferenciada),

das instâncias e das necessidades (das populações). Assim sendo, as áreas urbanas em crise coexistem com áreas urbanas ‘não em crise’ ou “normais” (Conway & Konvitz, 2000, p. 753). Entender as áreas urbanas em crise nesta perspectiva significa afirmar implicitamente que as áreas urbanas em crise são ‘diferentes’ relativamente a outras áreas urbanas não em crise e que, por conseguinte, a ação pública terá que se concretizar através de medidas da política pública também diferentes e específicas.

Em segundo lugar, tal como antecipado na Justificação do Tema, a literatura académica não se apresenta suficientemente desenvolvida no que remete à conceptualização clara e unívoca da problemática das áreas urbanas em crise. Esta literatura assenta principalmente na noção de ‘privação’ (*deprived neighbourhood*, Reino Unido) e na noção de ‘desvantagem’ (*disadvantaged neighbourhood*, no seio da abordagem comunitária), ambas associadas à unidade de análise do ‘bairro’. Como veremos no Capítulo 2 e na análise empírica, a passagem de bairro para ‘área’ tem implicações para a ação pública em áreas urbanas em crise.

Esta caracterização traduz-se, na dimensão da ação pública, num processo de “seletividade territorial” (ISCTE/CET, 2005, p. 53) que vem da comparação entre áreas urbanas em crise e ‘não em crise’ acima referida. A seletividade territorial implica a delimitação da ação pública em territórios específicos geograficamente e especialmente delimitados (unidade de execução). A questão da seleção territorial é relevante, quer para a própria conceptualização da problemática e das noções associadas (tal como é o caso do ‘efeito bairro’), quer para as formas de ação, tal como é o caso das abordagens *area-based*, que será debatida nos parágrafos seguintes.

Em terceiro e último lugar, a clarificação dos desafios específicos será propedêutica ao entendimento dos *efeitos líquidos* decorrentes da implementação de medidas de política pública para estas áreas. Existe uma diferença substancial entre políticas públicas ‘para’ as áreas urbanas em crise e políticas públicas ‘em’ áreas urbanas em crise. Esta diferença será debatida nos capítulos seguintes à luz da clarificação dos desafios que neste parágrafo vem desenvolvida. Assim, a identificação e caracterização dos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas será nos Capítulos 4 e 5 relacionada com os pressupostos implícitos.

Estes pressupostos são, nesta investigação, entendidos como elementos constituintes da ‘estrutura’ da medida de política pública, objeto da análise empírica (a Iniciativa Bairros Críticos). Por esta razão, a sua análise fundamentará o entendimento da adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) e da mudança possível nos termos de inovação nas políticas públicas, que, nesta tese, se assume que possa decorrer da concretização destas formas. Tendo estes como objetivos, a problemática das áreas urbanas em crise representa um âmbito de reflexão (teórica, conceptual e empírica) privilegiado, isto é, um caso paradigmático para questionar a bondade das políticas públicas hoje.

Clarificar os desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam implica entender a complexidade dos problemas que os definem enquanto problemática. Tendo em conta os pressupostos dos parágrafos precedentes, a caracterização dos desafios específicos das áreas urbanas em crise apoia-se numa dimensão analítica da ação pública (os ‘elementos’ que as definem e que as rendem identificáveis enquanto “em crise”), e numa dimensão operacional da própria (os princípios, a tipologia e a lógica de intervenção com vista à melhoria da qualidade de vida nestas áreas). O uso da perspetiva das áreas urbanas em crise permite acolher a heterogeneidade de situações que a questão urbana contemporânea incorpora e que se verificam no meio urbano. O uso desta perspetiva permite ultrapassar uma perspetiva analítica unicamente baseada nas noções de ‘privação’ ou de ‘desvantagem’.

Neste sentido, a perspetiva da problemática das áreas urbanas em crise permite entender que as políticas públicas:

- não estão unicamente perante os problemas que ocorrem em bairros sociais de iniciativa pública ou em bairros clandestinos em si próprios, na medida em que estes problemas decorrem fora destas localidades;
- estes problemas, que podem ocorrer em cada uma destas tipologias de territórios (as localidades), podem ser sim similares (como por exemplo, a questão do desemprego), mas estas localidades são diferentes entre si.
- as medidas de políticas públicas têm que ser suficientemente flexíveis para desenhar adequadamente respostas públicas capazes de acomodar a diversidade referida no ponto precedente.

A passagem da perspetiva analítica de ‘bairro’ para a perspetiva de ‘área’ não tem só um sentido espacial (isto é, a delimitação de uma área dentro de um determinado território), mas também funcional. Ou seja, como referimos acima, corresponde a formas diferentes de entender a ação pública nestes territórios. A perspetiva de delimitação espacial da ação pública (*area-based*), como veremos em profundidade no Capítulo 3, foi objeto de debates críticos no seio da literatura académica (Anderson & Musterd, 2005; Tammaru et al., 2016), apesar de nestes debates não ter sido associada à conceptualização de áreas urbanas em crise, mas à de bairro em privação (*deprived*) ou bairro em desvantagem (*disadvantaged neighbourhood*).

A dimensão espacial da conceptualização da problemática das áreas urbanas em crise é um elemento comum da perspetiva de ‘bairros em privação ou em desvantagem’, nomeadamente no que remete à concentração territorial dos problemas, tal como é o caso da pobreza urbana, do desemprego, da exclusão social, etc. Isto é, de acordo com Henriques, “as áreas urbanas em crise acolhem a concentração espacial sobreproporcional de desemprego, pobreza, e exclusão social” (2010, p. 13). Nesta tese, assume-se que estes problemas sejam características estruturais das áreas urbanas em crise, e que a geometria específica da interdependência entre estes problemas origine ‘desafios específicos’ de

política pública. Todavia, a perspectiva das áreas urbanas em crise não corresponde unicamente com a caracterização e distribuição espacial destes problemas, isto é, com a unidade de área ou de bairro. Admitindo que estas unidades são a representação, no espaço e no tempo, da interdependência dos problemas, a problemática das áreas urbanas em crise não se esgota na sua própria manifestação espacial.

Assim, três questões de partida são propedêuticas à caracterização dos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, face à questão de partida desta investigação, ou seja, a verificação da adequação das novas formas de governança nestas áreas.

- A necessidade de entender a combinação entre a governança dentro do bairro e governança na integração (com o exterior), de forma a interpretar os impactos reais que os programas de regeneração têm em áreas urbanas em crise.
- A necessidade de entender a combinação entre a governança (no sítio, trans-escalar e horizontal) combinada com a governança entre escalas diferentes (multinível, inter-escalar e vertical);
- A necessidade de entender que o desenho de soluções aos desafios que as áreas urbanas colocam às políticas públicas tem que ser procurado nas mudanças nos territórios (através de experimentação e inovação), tendo em conta que para problemas locais a solução não passa (unicamente) por um projeto local, sendo necessária uma perspectiva que considere a “totalidade das localidades” (Henriques, 2011, p. 87).

Estas questões serão retomadas na fase da análise empírica desta investigação, para a desconstrução da ‘estrutura’ do programa em análise. Face à questão da verificação da adequação dos pressupostos de formas de governança nestas áreas, os desafios específicos que a problemática das áreas urbanas em crise coloca às políticas públicas são entendidos como fatores potencialmente bloqueadores, complexificadores e desintegradores da mudança, nos termos do aumento de qualidade de vida. Esta mudança representa o objetivo geral de medidas de política pública de regeneração urbana, e como vimos na Justificação do Tema, das políticas públicas na sua totalidade. Assim, retomando a reflexão quanto à ambiguidade da problemática das áreas urbanas em crise que foi apresentada na Introdução ao Capítulo, os desafios específicos que a problemática das áreas urbanas em crise colocam podem ser assim identificados.

1.O desafio da interdependência entre os problemas

Como antecipámos precedentemente, a problemática das áreas urbanas em crise é definida por problemas sobrepostos e interativos, isto é, interdependentes entre si próprios no tempo e no espaço (Henriques, 2006, 2010; OCDE, 1998; Conway & Konvitz, 2000; Jacquier, 2005; Urbact, 2007; Sørholt et al., 2010; Soto, 2010). Esta situação representa, para a ação pública, uma dificuldade acrescida em equacionar preventivamente uma intervenção num domínio de política pública específico (por exemplo, no domínio das

políticas do emprego). Desta forma, os efeitos líquidos desta ação poder-se-ão realizar também em outros setores (por exemplo, no domínio das políticas públicas de habitação). Consideramos aqui, por exemplo, a relação entre políticas públicas de emprego e políticas públicas de habitação.

Medidas de política pública de apoio à procura de emprego, e de inserção no mercado de trabalho, serão pouco eficazes se não houver, para os beneficiários destas soluções, condições habitacionais que possam sustentar o seu contexto de vida. Contrariamente, a facilitação no acesso a uma habitação condigna poderá ser potencialmente contraditória se, por exemplo, os agregados familiares beneficiários desta ação não tiverem as condições económicas para suportar novos custos, que deste acesso poderão decorrer (por exemplo, o pagamento de uma renda, dos custos associados à gestão da habitação, etc.). Esta situação ocorre frequentemente em experiências de ação pública em áreas urbanas em crise na Europa, sobretudo no contexto de bairros sociais de iniciativa pública (Tosics, 2012). Tal como antecipado na Introdução ao Capítulo, assume-se aqui que poderá haver uma melhoria da condição habitacional, a qual poderá, de forma contraditória e paradoxal, manter ou piorar uma situação de exclusão social. Assim, a ação pública (se não equacionar adequadamente a interdependência dos problemas) poderá potencialmente contribuir para o agravamento dos problemas, e a sua reiteração crónica ao longo do tempo.

Devido à interdependência entre os problemas, a ação pública em áreas urbanas em crise não se pode esgotar unicamente nas políticas sociais ou nas políticas habitacionais. Ou seja, a ação pública terá que assentar na dialética entre domínios de política pública diversificados. Terá que conjugar pressupostos de política pública diversificados. É nesta perspetiva que a abordagem integrada assumiu, no seio das políticas de regeneração urbana, um lugar privilegiado de debate. Todavia, o reconhecimento desta interdependência nem sempre é unívoco, nem adequadamente traduzido no desenho de medidas de política pública. Aprofundaremos a noção de abordagem integrada no Capítulo 3. Importa sublinhar aqui que esta abordagem reclama a necessidade da interligação na própria ação pública, entre domínios de política pública diferenciados.

Esta interligação deverá ser virtuosa, isto é, desenhada, prevendo *a priori* as implicações (diretas ou indiretas) das soluções específicas (implementadas num domínio de política pública) num outro domínio. Desta forma, a ação pública poderá facilitar mudanças de longo prazo das populações interessadas pela intervenção, tornando-se assim um meio para viabilizar a sua sustentabilidade social. Retoma-se aqui o exemplo da relação entre políticas de emprego, políticas sociais e políticas públicas de habitação. Foi difundida, em muitas experiências de políticas de regeneração urbana na Europa, a perspetiva do 'social mix' enquanto meio adequado para combater a exclusão social ou ainda, no contexto norte-americano, a perspetiva do realojamento, para outras localidades, de agregados familiares com muito baixos rendimentos, como meio para melhorar a qualidade de vida dos próprios

(o programa “*moving to opportunity*”, *MTO*). Com veremos em profundidade no Capítulo 3, e como foi apontado por muitos autores (Bricocoli & Cucca, 2014; Parkinson, 2014; Slob et al., 2006), estas formas de ação pública, por si próprias, não são suficientes para equacionar soluções adequadas aos desafios que estas áreas colocam.

2. O desafio espacial

A problemática das áreas urbanas em crise não tem origem numa localidade específica (unidade territorial de execução). Isto é, no entendimento da problemática de áreas urbanas em crise que nesta tese se propõe, assume-se que não se possa dissociar a unidade territorial e analítica da área e do bairro, do ‘contexto’ e dos ‘mecanismos’ que estão na base da natureza da problemática (que se explicita em escalas territoriais diversificados), e da ação possível nestas áreas (a traduzir-se em níveis de governança também diversificados). Nesta perspetiva, os contextos e os mecanismos, na base da facilitação da mudança e que visam o melhoramento da qualidade de vida, situam-se ‘fora’ e ‘dentro’ dos bairros. Trata-se de entender que a realização destes contextos e mecanismos, através de processos de inovação inter e intra-organizacional, ocorre em vários níveis de governança (*multilevel governance*). No capítulo seguinte, a partir da perspetiva do “realismo crítico” e da “avaliação realista”, aprofundaremos a relevância de contexto e mecanismos para a bondade potencial das novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa.

3. O desafio da interdependência da trajetória de políticas

A interdependência dos problemas que caracterizam as áreas urbanas em crise (pobreza, exclusão social, baixa qualificação escolar, dificuldade de acesso a uma habitação adequada, desemprego, etc.) está interdependente da trajetória de políticas públicas precedentes. Esta interdependência verifica-se quando esta trajetória ocorre ‘para’ ou ‘em’ áreas urbanas em crise, no seio de políticas públicas locais, e em níveis de ação pública nacional, com repercussões nas áreas urbanas em crise (por exemplo, as políticas educativas). Como será demonstrado na análise empírica, esta interdependência verifica-se quer exista, ou não, um histórico de políticas públicas específicas nestas áreas.

No primeiro caso, estaremos perante áreas urbanas em crise como territórios manuseados no tempo pelas políticas. A interdependência da trajetória dá-se, por exemplo, na dificuldade em ativar percursos de política pública renovados como consequência da existência de conflitos anteriores entre os atores envolvidos (que decorreram de políticas públicas precedentes). Ou, ainda, como consequência de escolhas de política pública precedentes, cujos resultados obrigarão as medidas de política pública sucessivas, que intervêm nestas mesmas áreas, a tomar escolhas ‘radicais’ (é esse o caso, por exemplo, da escolha de demolição de bairros de iniciativa municipal).

No segundo caso, estamos perante as áreas urbanas em crise como ‘territórios esquecidos’ pela ação pública (Alves, 2011). Neste sentido, a ‘não-ação pública’ do passado

será, por si só, um desafio renovado, no momento em que se prospeta a concretização de percursos de políticas públicas, baseados na concretização de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa. São exemplo os desafios de natureza organizacional e relacional.

4. O desafio da agenda política

Este desafio encontra-se diretamente relacionado com o desafio precedente. A dependência dos debates políticos e institucionais locais e nacionais faz com que as áreas urbanas em crise possam estar, ou não, presentes nas agendas políticas locais e nacionais. Por conseguinte, isto significa que as áreas urbanas em crise possam estar, ou não, sujeitas a intervenção pública. Isto é, a forma como a problemática das áreas urbanas em crise estará presente no debate político e institucional determinará a forma como esta problemática será debatida nas várias fases do ciclo de uma política pública, desde logo, a partir da fase de agendamento. Isto terá implicações na adequação da ação pública (e dos pressupostos implícitos nos modelos de governança que traduzirão esta ação) aos desafios neste parágrafo mencionados, bem como no desenho de soluções eficazes para a resolução dos problemas que constituem a problemática das áreas urbanas em crise.

Neste sentido, a ação pública em áreas urbanas em crise depende e está indissociável da existência de políticas urbanas capazes de proporcionar de forma explícita, integrada e coerente, objetivos de crescimento económico com objetivos de desenvolvimento social. Também, não só a ação pública em áreas urbanas em crise deverá ser coerente com os princípios implícitos nas políticas urbanas nacionais e locais, como também as políticas urbanas deverão contemplar a especificidade dos desafios, aqui referidos, das áreas urbanas em crise. Nesta perspetiva, a problemática das áreas urbanas em crise equacionaria uma 'complexidade' acrescida (que será aprofundada no Capítulo 2) no momento em que é desenhada a ação pública nestas áreas. Ação esta que não será neutra, no sentido em que questionará o sentido de significado de valores e ideias pré-existentes no seio dos processos políticos.

5. O desafio da governação multiescala entre níveis de governança

Refere-se aqui a tensão entre modelos de governação que ocorrem em níveis de governança diversificados. Este desafio questionará a 'qualidade' da dialética entre políticas públicas delimitadas no espaço (*area-based*) e políticas públicas redistributivas e universais (ou seja, políticas desenhadas ao nível do Administração Central para o território nacional, como, por exemplo, as políticas públicas de educação). Ou seja, a especificidade dos desafios que até aqui referimos leva a uma tensão (potencial, latente, contingente ou permanente) entre políticas públicas de iniciativa local (das autarquias e das câmaras municipais), políticas públicas de iniciativa central (da Administração Central) e políticas públicas 'area-based' ou 'territoriais'.

Esta tensão questiona as possibilidades concretas de interligação entre medidas de política pública específicas (por exemplo, ‘nos lugares’, *place-based*, e ‘nas pessoas’, *people-based e targeted-people*) com políticas públicas de redistribuição dos recursos, por exemplo no domínio das políticas sociais (como é o caso do Rendimento Social de Inserção, RSI) ou ainda no domínio das políticas de educação (relativamente, por exemplo, à localização de novos equipamentos escolares). Poderá também originar contradições na ação pública, exacerbando a distância entre as localidades que compõem uma área urbana em crise e o contexto territorial no qual se encontram geograficamente localizadas (nomeadamente, o território municipal). Assim, e de uma forma geral, este desafio questiona a proximidade, ou distância, entre as áreas urbanas em crise e a ação pública central e coloca em causa, como referimos, a necessidade de combinar a governança ‘dentro’ e ‘fora’ do bairro.

O desafio do emprego é um dos desafios que provavelmente melhor explica esta necessidade (Urbact, 2007, pp. 26-27 e p. 65). A relevância potencial da dimensão do problema do desemprego assume um peso relevante em contextos como as áreas urbanas em crise onde a taxa de desemprego é duas ou três vezes maior relativamente à média do contexto no qual estas áreas estão (geograficamente) localizadas (Soto, 2010; Henriques, 2010, p. 11). Questão esta que já tem sido debatida no seio da análise de programas comunitários de natureza experimental, tal como é o caso do programa de Luta a Pobreza (Bureau Internacional do Trabalho, 2003).

6. O desafio da não-flexibilidade implícita nos procedimentos de ação pública

Isto é, a problemática das áreas urbanas em crise desafia “mecanismos convencionais” (Padovani, 2002a) próprios das ‘práticas de política pública existentes a nível local (das autoridades locais) e central (da Administração Central). Questão esta que tem sido debatida (apesar de não se referir à noção de áreas urbanas em crise) na literatura académica no seio da análise de programas de regeneração urbana de natureza experimental, implementados na Europa entre a década de ’90 e ’2000, como é o caso da Iniciativa Comunitária URBAN (Boniburini, 2009; Chorianopolulos, 2002; Pasqui, 2010; Padovani 2002a, 1998).

A problemática das áreas urbanas em crise desafia os mecanismos convencionais implícitos no funcionamento do Welfare State contemporâneo e nas práticas de política pública associadas a este modelo. Neste contexto, os processos que regulam as configurações existentes entre atores institucionais, atores não institucionais (sociedade civil organizada, organizações não-governamentais, etc.) e os quadros regulamentares subjacentes a estas configurações são colocados em teste. É este o caso dos processos de desconcentração do nível central para o nível local, para o fornecimento de serviços públicos, tal como se verifica no caso da Segurança Social ou, ainda, dos processos de

descentralização de competências e responsabilidades para as câmaras municipais, no caso das políticas urbanísticas e, mais recentemente, das políticas de habitação.

Este desafio explicita-se num duplo sentido, organizacional e institucional. Relativamente ao primeiro, a necessidade de concretizar *práticas de política pública não convencionais* implica a construção de competências também elas 'não convencionais'. Esta necessidade implica a identificação dos 'tipos de conhecimento' necessários para enfrentar os problemas em causa, que se assumem, como vimos, como dependentes do(s) contexto(s). Está em causa a 'relevância estratégica da dimensão institucional' na sua relação com formas organizacionais da sociedade civil. Isto é, os problemas que se manifestam nas áreas urbanas em crise (mesmo problemas cuja natureza se admite que não seja local) desafiam o contexto institucional (nomeadamente, as autoridades locais) que é o responsável local dos processos de regeneração urbana nestas áreas. Face à dimensão cíclica e estrutural (OCDE, 1998) dos problemas que afetam as áreas urbanas 'em crise', a relevância estratégica da dimensão institucional questiona as características do contexto institucional. Questiona também a capacidade deste contexto em "antecipar a complexidade" (ISCTE-IUL, 2005) e as tendências das mudanças que desta complexidade podem decorrer, em detrimento de uma lógica da ação pública proativa e temporalmente contingente. A perspetiva da antecipação poderá contrariar o surgimento de políticas públicas inadequadas, através de processos de inovação intra e inter-organizacional com vista na intersectorialidade e na integração nas políticas públicas. Como veremos no Capítulo 3 e na análise dos pressupostos implícitos na estrutura da medida de política pública, este desafio coloca em causa a necessidade de distinguir de forma unívoca entre "integração de políticas, coordenação de políticas, e cooperação de políticas" (Henriques, 2010, p. 23).

7. O desafio temporal das áreas urbanas em crise na sua relação com o ciclo de vida das políticas públicas

A reiteração ao longo do tempo dos problemas que caracterizam a problemática das áreas urbanas em crise, definem a característica cíclica e crónica (OCDE, 1998) que vimos no ponto precedente. Esta característica vem exacerbada pelas externalidades negativas que decorrem de modelos competitivos de desenvolvimento urbano, e pela inadequação própria da ação pública. A reiteração temporal ao longo do ciclo de vida das áreas urbanas em crise assume, neste sentido, um carácter vicioso na medida em que assenta em dinâmicas inter-generacionais. Entende-se que esta dinâmica de cronicidade faz com que as medidas de política pública adotadas sejam diferentes relativamente a medidas 'convencionais' de política pública, ou seja, adotadas para áreas urbanas 'não em crise'. Apesar de se admitir aqui que os problemas (desemprego, dificuldade de acesso a uma habitação adequada, dificuldade de acesso ao sistema de saúde adequado, isolamento social de indivíduos em condição de privação, etc.) possam subsistir ao longo do tempo, a sua natureza (em função

desta se encontrar fora das localidades), as formas da sua manifestação e o papel que desempenham na depauperação da qualidade de vida das populações podem mudar ao longo do tempo. Por conseguinte, a problemática das áreas urbanas em crise desafia a ação pública, na medida em que esta ação deverá ser adequadamente sensível a estas transformações. Diversamente, existe o risco das políticas públicas se tornarem insustentáveis, ou seja, que as áreas urbanas em crise permaneçam numa situação de stress urbano (OCDE, 1998).

Trata-se de entender se, e de que forma, se verificam mudanças na estrutura social, por exemplo, em termos demográficos, nas necessidades e nos estilos de vida. Estas mudanças podem causar o aumento da mobilidade residencial, a transformação dos hábitos de consumo, a alteração nas formas de uso do espaço público, a mudança nas necessidades económicas, bem como a alteração nas necessidades de acesso aos serviços públicos locais, entre outros. Como vimos no ponto anterior, as políticas públicas nestas áreas têm a responsabilidade de antecipar estas mudanças através do desenho de instrumentos adaptados aos territórios de intervenção.

CAPÍTULO II. Metodologia de análise

Neste capítulo apresentam-se os fundamentos metodológicos que estão na base desta investigação, e que orientarão e viabilizarão a análise empírica. Estes fundamentos estão subjacentes ao entendimento da adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) na sua concretização na Iniciativa Bairros Críticos (IBC). Assim representarão o caminho para clarificar as condições, no domínio da filosofia da ciência, a serem reunidas para produzir novo conhecimento científico nesta área.

Face ao exposto no Capítulo 1 (p. 11), a clarificação deste caminho metodológico assenta em duas razões complementares. A primeira, o reconhecimento da ‘complexidade’ dos problemas que caracterizam as áreas urbanas em crise e a ação pública nestas áreas. A segunda, a assunção de que a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), em áreas urbanas em crise, não se configura como um processo linear. Assim, este capítulo tem três objetivos específicos:

- Fundamentar a organização do sistema dos conceitos que será apresentado no Capítulo 3, relativamente às filosofias de ação implícitas nas políticas de regeneração urbana, na sua relação com as formas de governança (‘integração’, ‘inovação’, etc.).
- Orientar o enquadramento de natureza teórica, como é o caso do debate das teorias associadas à noção de efeito bairro, e das implicações destas na realização da ação pública (abordagem ‘area-based’, perspectiva integrada, etc.).
- Fundamentar a construção do modelo analítico que será apresentado no Capítulo 5. Este modelo viabilizará o tratamento de dados de natureza técnica qualitativa, provenientes de entrevistas a interlocutores privilegiados e da análise documental relativa ao processo de conceção, implementação e avaliação da IBC.

Esta investigação assenta no referencial epistemológico, filosófico e teórico do “realismo crítico” (Archer, 1995; Bhaskar, 1975, 2008), assim como na abordagem da “avaliação realista” (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2003, 2006). O uso destes suportes fundamentará a identificação do conhecimento necessário à construção do quadro de referência metodológico aqui proposto, na base da construção do modelo analítico (Capítulo 5, p. 140). Este, por sua vez, orientará a reflexão crítica acerca da adequação dos pressupostos de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios específicos (‘multidimensionalidade dos problemas’, ‘interdependência da trajetória de políticas precedentes’, etc.), que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas.

Tendo em conta o referencial do realismo crítico, estes pressupostos (de natureza teórica) serão identificados por meio da desconstrução da estrutura da IBC, através da identificação das *regras do jogo*, implícitas na implementação desta medida de política pública. Este processo de desconstrução será realizado recorrendo à técnica da análise temática do conteúdo, utilizando os dados provenientes da pesquisa documental e das

entrevistas exploratórias. Desta forma, aplicando a “retrodução” (Sayer, 1984) como opção metodológica para a determinação da causalidade substantiva, será possível entender as causas dos efeitos líquidos da IBC, e se estes foram ao encontro dos pressupostos explícitos, no desenho do programa.

Relembra-se aqui que a questão de partida desta tese se prende com a verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. A perspectiva do realismo crítico e a abordagem da avaliação realista são considerados referenciais mais adequados do que o construtivismo social, para responder à questão de partida desta tese. Neste sentido, o uso destes referenciais justifica-se por duas razões:

- A existência de um programa (que operacionaliza a IBC enquanto medida de política pública) é independente da interpretação que os agentes transformadores fazem do próprio, mas a sua realização depende desta interpretação.
- A estrutura do programa assenta nas regras do jogo explícitas (os pressupostos), mas a interpretação e concretização destas depende dos ‘contextos’ e dos ‘mecanismos’, que necessitam de ser elucidados.

Assim, o realismo crítico e a avaliação realista permitirão compreender duas vertentes. Os processos que na IBC (enquanto medida de natureza experimental) caracterizaram a ação pública nas áreas urbanas em crise, e a adequação das novas formas de governança que foram concretizadas (visando a inovação) nesta medida de política pública. Tendo em conta a hipótese principal desta tese (cf. Capítulo 1, p. 8), assume-se que os efeitos líquidos (mudança) da IBC se tenham realizado em diferentes níveis de governança, decorrendo de processos de inovação organizacional, designadamente da *inovação intersetorial*. Como veremos, no seio de programas de natureza experimental, a avaliação realista permite compreender que esta mudança se configura como material ou imaterial (por exemplo, nos domínios do emprego e da qualificação profissional, da qualificação do ambiente construído, etc.), tangível ou intangível, diretamente ou indiretamente observável.

Neste sentido, a abordagem da avaliação realista, através da corroboração dos dados provenientes da análise empírica, permite elucidar os “mecanismos” (Pawson, 2006; Pawson & Tilley, 1997), que provocaram os efeitos líquidos. Desta forma, será possível entender se, e até que ponto, a “teoria implícita” (Pawson, 2006) na IBC previu a mudança que foi concebida no desenho desta medida de política pública. Importa sublinhar que na literatura científica a aplicação da avaliação realista à análise da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), em áreas urbanas em crise, foi restringida a um número exíguo de análises, em domínios setoriais de políticas públicas. São estes os casos da habitação (Van Gent, 2009), da saúde (Pawson, 2006) ou, ainda, da regeneração urbana (Ho, 1999). Estas análises, todavia, não estavam associadas à

problemática das áreas urbanas em crise, mas sim à noção de 'privação' (cf. Capítulo 1, p. 19), a qual assenta em pressupostos teóricos e conceptuais diferentes. Assim, a estabilização da perspectiva metodológica representa uma fase essencial desta tese e o tópico de discussão dos parágrafos seguintes.

2.1. Principais desafios metodológicos face à questão de partida

A definição do quadro metodológico visa produzir novo conhecimento nesta área, colocando quatro desafios.

O conhecimento para a estabilização conceptual

O primeiro desafio remete para o conhecimento que nesta tese é mobilizado, no seio da revisão da literatura, para a estabilização conceptual (cf. Capítulo 3). Como antecipámos, para o efeito da análise que nesta tese se procura desenvolver, a produção académica relativa à problematização das áreas urbanas em crise não se apresenta suficientemente consolidada, nem unívoca no seu sentido de significado. Por esta razão, esta tese apoiar-se-á também na literatura 'cinzenta', fruto de experiências de programas e políticas urbanas, de organizações e instituições europeias e internacionais. Esta literatura decorre das dinâmicas que se verificam nas agendas de políticas europeias e internacionais, representadas e legitimadas pelos respetivos atores (OCDE, Comissão Europeia, etc.). Assim, estas agendas são dependentes das conjunturas e compromissos políticos (e de políticas), com consequências nos termos da flutuação dos processos de consolidação conceptual. É este o caso da noção de governança, que assumiu conotações específicas, no âmbito do documento "*Governança Europeia: Livro Branco*" (Comissão Europeia, 2001). Ou, ainda, da problematização das áreas urbanas em crise (OCDE, 1998). O uso desta literatura como referência terá implicações nesta investigação. A principal reside no facto da estabilização do quadro conceptual ser influenciado pelo entendimento que as instituições contemporâneas fazem da problemática das áreas urbanas em crise, e das formas de lidar com a sua resolução. Assim, a influência deste entendimento será relevante, no momento em que se avançar com a identificação e caracterização dos pressupostos (estrutura do programa), 'limites, 'oportunidades' e 'paradoxos'.

A dependência dos conceitos

O segundo desafio está associado à noção de 'dependência dos conceitos' (*concept-dependency*). No Capítulo 1, vimos que a conceptualização da problemática das áreas urbanas em crise está associada à forma como os conceitos são entendidos, no seio de diferentes domínios disciplinares, assim como aos objetivos explicativos que estes domínios têm. É este o caso do problema da segregação espacial que é considerado como 'um' dos problemas (entre outros) destas áreas. Para enfrentar a problemática das áreas urbanas em crise, é necessário entender a interdependência das causas, que podem não estar

'sediadas' nas áreas objeto da ação pública. Consequentemente, as possibilidades de conceptualização destas interdependências levam à necessidade de cruzar inquietações que aferem a domínios disciplinares diferenciados. Face à questão de partida desta investigação, são exemplos a relação entre o domínio das políticas públicas de habitação e das políticas do emprego, ou ainda a relação entre políticas urbanísticas e políticas urbanas.

A revisão da literatura que será apresentada no capítulo seguinte mostrará como poderá existir um diálogo entre estes domínios e a análise das políticas públicas, com base na transversalidade da noção de 'território'. É o caso das noções de "governo do território" (Indovina, 2014) ou, ainda, de "ordenamento do território como política pública" (Ferrão, 2011). Todos estes domínios concorrem para a definição (que será desenvolvida no Capítulo 3) de 'políticas públicas de regeneração urbana' e da "abordagem de políticas públicas à regeneração urbana" (Cottino, 2009). Todavia, como referido, as inquietações próprias de cada um destes domínios têm objetivos explicativos diversificados, colocando desafios metodológicos essenciais. O não esclarecimento destes desafios originou contradições e ambiguidades e, por isso, será tido em conta no seio da estabilização do quadro conceptual. Assim, na revisão da literatura será demonstrada, entre outras coisas, a necessidade de distinguir entre "políticas urbanas" (Portas et al., 2007) e "políticas territoriais" (Ferrão, 2016). Aprofundaremos este debate no Capítulo 3.

O estudo de caso na 'autonomização analítica'

O terceiro desafio remete para a questão do 'estudo de caso', numa perspetiva de análise de políticas públicas (Gelli, 1998), e do sentido de significado que nesta tese se atribui ao entendimento das áreas urbanas em crise enquanto 'unidades analíticas autónomas'. Não são muitos os exercícios de análise de políticas públicas que enfrentem desafios desta natureza. Os exercícios existentes têm como objeto empírico, na sua maioria, medidas de política pública desenhadas e implementadas no território nacional, em diferentes setores de política pública (educação, economia, ambiente, etc.), e são desenvolvidos através de uma análise longitudinal ou transversal. No que remete para o estudo de caso de uma medida experimental, em Portugal não existe um quadro de referência consolidado que possa suportar, de forma rigorosa, a análise empírica desenvolvida nesta tese.

Em particular, o desafio contemplado neste parágrafo remete para três registos de discussão:

- A comparação entre unidades de análise distintas (as três áreas urbanas em crise objeto de análise), dentro de uma única medida de política pública, implementada na forma de um programa de natureza 'experimental'. Trata-se de um exercício de análise de políticas públicas (*policy analysis*) cujo objeto empírico, a Iniciativa Bairros Críticos (IBC), é um caso de estudo que se concretiza em três contextos territoriais diferentes. Estes contextos

aferem a diferentes níveis de ação (governança multinível), que coexistem dentro de uma única medida de política pública.

- A diversidade dos contextos territoriais obriga a equacionar, de um ponto de vista das técnicas utilizadas, a “natureza não sistemática dos dados” (Ansell & Gash, 2007, p. 562). Tendo em conta o referencial do realismo crítico, esta natureza específica está associada às possibilidades da *observabilidade* dos dados, e às formas mais adequadas de tratamento da informação. Nos parágrafos seguintes serão aprofundadas as oportunidades que a perspetiva da avaliação realista crítica oferece para enfrentar este desafio, no que diz respeito à identificação das dimensões de análise.
- A natureza experimental da IBC foi associada a uma opção metodológica onde o caráter local dos projetos, implementados no âmbito da própria IBC, foram entendidos como: contextos de interação real, através dos quais é possível entender o funcionamento da sociedade nas áreas urbanas em crise; contextos que permitam perceber melhor o porquê dos problemas existirem nestas áreas; contextos para identificar o sentido de mudança possível (inovação nas políticas públicas). Consequentemente, face ao exposto no Capítulo 1, esta opção metodológica não foi associada ao pressuposto de que as melhores respostas tenham de ser equacionadas ao nível local. Pelo contrário, esta opção fundamentou-se na perspetiva de experimentar formas de organização possíveis (governança multinível, integrada e colaborativa) equacionando, através da experiência da IBC, o *mainstream* potencial da experimentação. Especificamente, na IBC este *mainstream* foi entendido em dois sentidos. Primeiro, no sentido da transferibilidade metodológica em outros sítios, a partir da experiência realizada na IBC. Segundo, no sentido da formulação de recomendações de política pública para a generalização a todas as localidades (áreas urbanas em crise) em Portugal. Face ao exposto, esta tese identificará as possibilidades de recontextualização da ação pública em outras áreas com desafios similares, formulando recomendações de política para ‘políticas públicas em áreas urbanas em crise’.

Para enfrentar o desafio aqui contemplado, nestes três registos de discussão, esta investigação analisará a Iniciativa Bairros Críticos na sua relação com o conjunto das condicionantes da agenda política (*agenda-setting*), bem como com a trajetória de políticas públicas que determinaram a sua emergência (*path-dependency*). Face à questão de partida, o modelo analítico procurará investigar as dimensões de análise (contextos e mecanismos), no seio da pesquisa documental e da construção das entrevistas, em cada um dos níveis de governança, onde a ação pública (na IBC) se realizou.

A experimentação e a inovação nas políticas públicas

O quarto e último desafio está associado às possibilidades desta tese em contribuir para a reflexão crítica no domínio da avaliação em políticas públicas. Para este fim, serão identificados e analisados os ‘pressupostos’, ‘mecanismos’ e ‘contextos’ de política pública,

necessários aos processos de inovação, para que estes possam contribuir para a mudança esperada. Procurar-se-á compreender qual o significado implícito na experimentação e qual o sentido da inovação em políticas públicas decorrente desta experimentação. Deste modo, será possível entender o que pode ser aperfeiçoado nas políticas públicas em áreas urbanas em crise, depois da conclusão de uma medida de política pública específica (Iniciativa Bairros Críticos).

Retomando a proposição formulada no desafio precedente, será assim necessário analisar programas de natureza experimental, que intervieram em áreas urbanas em crise antes da medida de política pública analisada, isto é, o 'pré-IBC' numa perspectiva de "dependência da trajetória (Pierson, 1993, 2000, 2004).Especificamente, será este o caso da Iniciativa comunitária "URBAN" (com natureza experimental, e liderado ao nível das autoridades locais), do programa "Pobreza III" e dos "Programas de Reabilitação Urbana".

2.2. Questões emergentes para o modelo de análise

Face ao exposto acima, neste parágrafo serão esclarecidas cinco questões emergentes, que serão tidas em conta na construção das dimensões do modelo analítico, e sucessivamente investigadas na análise empírica. Por esta razão, apresentam-se as cinco questões essenciais que estão na base da estruturação desta tese.

Primeiro, entender em que medida a construção de um modelo de governança, a ser concretizado entre níveis da ação pública (central e local) e atores diferenciados, é em si próprio uma forma de inovação, ou se é uma condição *sine qua non* para que esta inovação se verifique. Face aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam, o que está em causa é entender se as novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) são o ponto de chegada (o resultado) da ação pública nestas áreas, ou se a concretização destas formas representa um meio para reunir as condições (institucionais e organizacionais) e atingir mais facilmente a inovação nas políticas públicas e a *integração de políticas*.

Neste sentido, será objeto específico da análise empírica a reflexão crítica acerca da necessidade de realizar simultaneamente a inovação interorganizacional (em cada um dos domínios setoriais de política pública) e a *inovação intersetorial* (integração, através da inovação, entre estes domínios). Consequentemente, isto obrigará a questionar se, e em que medida, a ação pública central necessita de se 'transformar' (alterar a sua prática convencional), no momento em que é desafiada pela problemática das áreas urbanas em crise, e em que se prospeta a concretização de novas formas de governança nestas áreas. Para este fim, será nesta tese esclarecido o que se entende por inovação nas políticas públicas, e, por conseguinte, como os diferentes atores a interpretaram, face aos pressupostos da IBC.

Segundo, perceber até que ponto as regras do jogo (implícitas nas novas formas de governança e associadas aos pressupostos na base do programa) foram desenhadas e

implementados de forma adequada ou se, pelo contrário, causaram efeitos não esperados, perversos ou negativos. A adequação destes pressupostos será analisada na sua relação com os desafios específicos analisados no capítulo precedente ('multi-dimensionalidade dos problemas', 'não-flexibilidade da ação pública' etc.). Neste contexto, importa lembrar que nesta tese se assumiu que a solução para os problemas em causa não pode ser realizada exclusivamente através da intervenção ao nível territorial local (procurando, neste sentido, ultrapassar os limites de experiências precedentes). E que a "complexidade das causas e a interdependência entre problemas e causas" (Conway & Konvitz, 2001, p. 749) obriga à compreensão dos mecanismos que produzem os impactos.

O modelo de análise que será desenvolvido nesta tese permitirá ultrapassar a visão convencional, no domínio da avaliação em políticas públicas, baseada unicamente na relação causa-efeito em termos de quantificação (*outputs*) das mudanças ocorridas. As abordagens convencionais à avaliação em políticas públicas, mesmo quando incluem a identificação de *outcomes* e de efeitos líquidos, estão centradas na caracterização de mudanças passíveis de ser quantificadas, no que diz respeito à realização das ações executadas. É exemplo disso a análise da diminuição da taxa de desemprego, decorrente da implementação de um conjunto de formações profissionais, em que é quantificado o montante de horas de formação por cada formando. Outro exemplo desta abordagem é a análise da relação entre pacotes financeiros, previstos para a realização de equipamentos sociais e culturais, e as percentuais de utilização por parte dos beneficiários de uma intervenção. Assim, as avaliações convencionais não são adequadas para a análise das mudanças produzidas em programas de regeneração urbana, de natureza experimental, na medida em que não captam os mecanismos que produziram os efeitos observados. Nestas avaliações admite-se que estes mecanismos estejam diretamente relacionados com as ações executadas, justificando uma abordagem comparativa "pré-pós programa". Diversamente, o modelo de análise aqui desenvolvido, com base no processo de retroação, implícito na perspectiva do realismo crítico, permitirá identificar o mecanismo através do qual a "causalidade substantiva" (Sayer; 1984) se concretizou. Nesta perspectiva, o modelo de análise que será operacionalizado terá como objetivo a 'aprendizagem através da experiência' (através da análise empírica na IBC), de forma a identificar as *condições de possibilidade* para a intervenção em outras áreas urbanas em crise, em Portugal. Retomando o exemplo acima, será assim possível entender quais as condições para a facilitação do acesso ao emprego.

A construção de um modelo de análise que possa contribuir para a avaliação de medidas de política pública, de forma contracorrente a estas visões, implica compreender a razão pela qual as áreas urbanas em crise colocam desafios específicos, e a consequente incorporação desta pergunta na estrutura da avaliação. Neste sentido, a compreensão destes desafios (cf. Capítulo 1) é considerada por si só um desafio para as políticas públicas em áreas urbanas em crise.

Esta compreensão será relevante, pelas implicações que tem, nas opções metodológicas para o desenvolvimento da análise empírica, sobre a unidade de análise. Assim, no modelo de análise, a autonomização das unidades analíticas, anteriormente referida, considerará as áreas urbanas em crise como âmbitos territoriais, definidos por uma multiplicidade de contextos. Aprofundaremos a noção de contexto e a sua 'relevância estratégica' para a implementação de políticas públicas em áreas urbanas em crise, no parágrafo seguintes.

Em terceiro lugar, analisar a problemática das áreas urbanas em crise enquanto 'questão complexa', bem como a natureza da experimentação que se realizou no seio da IBC. Está em causa a necessidade de esclarecer quais as dimensões em jogo nesta complexidade. A forma como esta é equacionada na natureza da experimentação tem implicações no desenho das soluções concebidas para enfrentar os desafios em jogo nas áreas urbanas em crise. Consequentemente, a análise da complexidade é considerada o meio privilegiado para a verificação da adequação de pressupostos implícitos nas novas formas de governança nestas áreas. A questão da complexidade será, por isso, aprofundada neste capítulo, num parágrafo específico, tendo como quadro de referência a perspectiva do realismo crítico e da avaliação realista.

O desenho do modelo analítico terá em conta esta reflexão, contribuindo assim para esclarecer os significados da experimentação implícita na IBC, assim como as condições específicas que definiram o sentido de expectativas das populações interessadas pela intervenção. No contexto da análise empírica, isto terá duas implicações metodológicas. Primeiro, significará incorporar a reflexão sobre a 'complexidade' na análise da forma como a própria IBC tentou enfrentar os problemas. Segundo, implicará identificar o sistema de causalidades que podem decorrer de ideias, crenças e valores, pressupostos, paradoxos, combinações, ações, reivindicações políticas, oportunidades ou bloqueios.

Quarto, a identificação dos pressupostos (as hipóteses), na linguagem da avaliação realista chamados de "teorias implícitas", que estavam subjacentes ao desenho da IBC. Como antecipámos, tratar-se-á de desconstruir o processo de concretização da IBC no sentido da clarificação das suas teorias implícitas. O que permitirá compreender se, e de que forma, esta prática (que foi testada de forma experimental em áreas urbanas em crise e que se apoiou nestas teorias) contribuiu positivamente para aperfeiçoar as políticas públicas.

Estas teorias implícitas, ou hipóteses, são identificáveis como um conjunto de princípios e *procedimentos* que, na fase de desenho da medida de política, se acreditou que representassem as condições necessárias para alcançar as mudanças desejadas. Como é o caso do pressuposto da inovação inter-setorial que estava na base da experimentação e que se pressupunha que decorresse da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa). Como a análise empírica mostrará, o entendimento da adequação dos procedimentos acima referidos é essencial no seio da autossustentação da

ação em áreas urbanas em crise. Considera-se então necessário delimitar estes pressupostos enquanto regras do jogo que compõem a IBC (externas aos atores enquanto concebidas na fase de desenho, mas implementadas pelos próprios), assim como a interpretação que os agentes transformadores (envolvidos no programa) fizeram da natureza do que estava em jogo (a experimentação). Esta interpretação será uma dimensão de análise privilegiada para a construção e condução das entrevistas.

Quinto, o entendimento da natureza desta 'experimentação' será propedêutico à interpretação das mudanças que ocorreram na dimensão da ação pública. Este entendimento será realizado através da análise de conteúdo de entrevistas desenvolvidas aos agentes que definiram o desenho da IBC, e aos agentes que participaram na sua implementação, como é o caso dos representantes (à época) dos ministérios. A realização de processos de inovação e experimentação implica que a ação pública central, bem como os outros níveis de governança, adotem soluções diferentes das do passado (de natureza setorial), não consolidadas no seio das práticas convencionais de intervenção. Por esta razão, importará analisar se, e em que medida, a inovação na IBC levou a uma alteração da própria prática individual da ação pública, através de processos e de natureza diferente. São exemplos destes processos a aprendizagem institucional, a transformação das estruturas organizacionais, a introdução e consolidação de novas crenças e valores, etc. Estes processos serão investigados na sua relação com a noção de integração de políticas, que será conceptualizada no Capítulo 3, e considerada como um dos pressupostos implícitos na IBC.

Tendo em conta o quadro até aqui referido, será preocupação desta tese entender de que forma a filosofia de ação da IBC se distanciou das lógicas que anteriormente tinham caracterizado outras medidas e instrumentos de política pública. Será este o caso da iniciativa comunitária URBAN e dos Programas de Reabilitação Urbana (PRU) que, embora de natureza experimental, não tinham sido capazes de construir, *a priori*, as condições para a autossustentação da ação depois da implementação. No seio da análise empírica, a filosofia de ação da IBC será assim a dimensão principal a ser investigada, na análise das condições de *agenda-setting* e *path-dependency*.

Por conseguinte, a análise dos pressupostos e da estrutura dos programas URBAN e PRU (cf. Capítulo 4), seguirá o mesmo raciocínio que será aplicado à análise da estrutura da IBC. Através da análise da estrutura dos programas precedentes, e à luz das teorias implícitas na IBC, será assim possível entender as razões da emergência desta e das características da inovação. Especificamente, será analisada a tensão latente que ocorreu entre nível central e nível local, nomeadamente, entre a ação pública central e a prática convencional dos órgãos desconcertados (como, por exemplo, um centro de emprego sediado localmente) e descentralizados (como é o caso das câmaras municipais e das juntas de freguesia).

Com base nos pressupostos até aqui referidos, a experimentação será investigada na análise empírica em três registos:

- Como foi concebida a experimentação e com base em que pressupostos;
- de que forma a experimentação foi implementada e quais foram os ‘procedimentos’;
- de que forma esta experimentação foi interpretada pelos agentes transformadores.

A forma como a ação pública atua e se transforma em áreas urbanas em crise, e em agendas de políticas públicas de natureza experimental (nos quais se coloca o desafio da governança multinível, integrada e colaborativa), é uma questão central. Em particular, surge associada à intersetorialidade e interdependência entre níveis de governança, ou seja, à noção de integração entre políticas, que estava na origem do modelo de governança desenhado *ad hoc*, no contexto da IBC. Por esta razão, a relação entre intersetorialidade, interdependência e integração de políticas será aprofundada rigorosamente na análise empírica. Concluindo, a clarificação de ‘pressupostos’ e ‘paradoxos’, implícitos nas formas de governança, possibilitará entender a sua adequação face aos ‘desafios específicos’ (cf. Capítulo 1) que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. Dito de outra forma, permitirá entender de que forma é possível responder, em localidades específicas, a problemas que não são unicamente de nível local. Como veremos no parágrafo seguinte, esta clarificação será equacionada tendo por base o referencial do realismo crítico e a perspetiva da avaliação realista.

2.3. A análise das políticas públicas em áreas urbanas em crise: “realismo crítico” e “avaliação realista”

Relembra-se que este projeto de investigação não se configura como um exercício de avaliação *ex-post* de uma medida de política pública, mas visa responder à questão de partida, relativa à adequação da governança (multinível, integrada e colaborativa), aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. Face a este objetivo, será seguidamente ilustrado de que forma os referenciais do realismo crítico e da avaliação realista constituem o quadro mais adequado para a análise das políticas públicas de natureza experimental.

2.3.1. Enquadramento face à questão de partida

Nos parágrafos que se seguem, debater-se-á de que forma o quadro de referência do realismo crítico irá viabilizar a análise crítica da implementação da IBC, e da bondade potencial das novas formas de governança que foram concretizadas nos territórios de intervenção, desta medida de política. Para este fim, serão considerados os posicionamentos teóricos de um conjunto de autores selecionados. Entre os mais relevantes para esta investigação, destacam-se Bhaskar (1975, 2008), Sayer, (2000), Archer (1995), Pawson (2006; 2003), Ho (1999) e Stame (2004). Neste contexto, três registos interdependentes de discussão surgem relevantes para questão de partida.

Em primeiro lugar, o modelo analítico proposto nesta tese não poderá ser dissociado do reconhecimento da multiplicidade de contextos e mecanismos (Bashkar, 1975, 2008; Archer, 1995; Archer et al., 1998; Sayer, 1984, 2000; Pawson, 1996, 2002, 2006, 2003; Pawson & Tilley, 1997; Stame, 2004) que caracterizam a ação pública em áreas urbanas em crise. Consequentemente, o entendimento da adequação da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios que estas áreas colocam estará associado à observação empírica das condições de ativação (mecanismos) que produziram efeitos líquidos na IBC. Neste contexto, tendo em conta a abordagem realista crítica, admite-se que a ativação destes mecanismos dependa dos contextos onde se realizam, ou seja, das ‘circunstâncias particulares’ no âmbito de um programa.

Em segundo lugar, e por conseguinte, é nestes contextos e mecanismos que é possível identificar as dimensões da mudança societal que caracterizam a ação pública em áreas urbanas em crise. No seio da análise empírica, isto implicará identificar e caracterizar as condições que viabilizaram a intervenção (por meio dos agentes transformadores) e que, consequentemente, facilitaram a mudança. De um ponto de vista metodológico, isto implica entender de que forma é possível caracterizar o papel dos agentes transformadores na concretização da governança, e as geometrias próprias dos mecanismos causais.

Em terceiro lugar, a perspetiva da avaliação realista pressupõe uma relação de contingência entre a existência de uma ‘estrutura’ (o ‘programa’ de ação da IBC) baseada em pressupostos e a ‘interpretação’ dos atores desta (estratificação da realidade). Numa perspetiva realista crítica, esta contingência é necessária e não exclusiva, ou seja, estruturas e interpretação coexistem, e juntas determinam os efeitos líquidos. Neste sentido, admite-se que um programa dependa da interpretação dos atores, mas também que este programa exista independentemente desta interpretação.

Tendo estes três registos como ponto de partida, a pesquisa de campo (a análise documental e a análise das entrevistas na forma semiestruturada a interlocutores privilegiados) será orientada por três perguntas principais:

- Se, e em que medida, os pressupostos (as teorias) próprios do desenho da IBC refletiram as mudanças efetivamente realizadas.
- Se, e de que forma, a ação que foi realizada no contexto da IBC, enquanto medida de política pública, ‘continuou’ na forma de efeitos líquidos após a implementação do seu programa (cf. Capítulo 1, p. 16).
- Se, e em que medida, esta inovação se realizou de acordo com os pressupostos iniciais, ultrapassando os limites das políticas públicas convencionais.

2.3.2. A avaliação realista para a ‘aprendizagem através da experiência’

A avaliação realista é uma abordagem metodológica à avaliação, associada à tradição filosófica do realismo crítico, que rejeita a perspetiva positivista e as abordagens metodológicas a esta associadas (Bashkar, 1975, 2008; Archer, 1995; Archer et al., 1998;

Sayer, 1984, 2000). É associada à escola post-positivista, que acolhe outras tradições de natureza filosófica, como é o caso do construtivismo social (embora este assente em pressupostos diferentes). Especificamente no âmbito da implementação de programas públicos, a avaliação realista rejeita o reducionismo e a aplicação de modelos econométricos na avaliação dos processos sociais (Pawson & Tilley, 1997; Ho, 1999). Neste sentido, a avaliação realista aponta para a inadequação da perspectiva positivista para a análise da complexidade e para a ‘medição’ da mudança social (Pawson & Tilley, 1997). Neste contexto (escola post-positivista), assume-se que a noção de “conhecimento acumulado” (*cumulative knowledge*), próprio da abordagem experimental, não seja adequado para a interpretação dos mecanismos que determinam as mudanças sociais (Sayer, 2000 in Pawson, 2006, p. 21). Nesta perspectiva, Pawson sublinha que, para analisar a complexidade e interpretar a mudança, seja necessário entender o “percurso” (Pawson, 2006, p. 24) que caracteriza os efeitos líquidos de um programa, mais do que a “frequência” (Pawson, 2006, p. 24), as chamadas *regularities* (Pawson, 2006, p. 24), com que estes são empiricamente observáveis. Ao rejeitar o modelo da acumulação (perspetivas sistémicas e positivistas), a avaliação realista foca-se na “totalidade dos impactos”, sendo a compreensão destes associada à “somatória das teorias” (Pawson, 2006, p. 25) implícitas nas intervenções, e não à ‘somatória das intervenções’. Consequentemente, o sucesso de uma intervenção pública é determinado pela articulação entre as teorias, na sua relação com os “constrangimentos contextuais e condições pré-existentes” a uma intervenção (Pawson, 2006, p. 25).

Face ao exposto, o contexto, na perspectiva realista, assume uma relevância estratégica para a bondade da ação pública, e as formas do seu entendimento têm implicações nas ‘possibilidades de recontextualização’ em outras áreas urbanas em crise. Esta possibilidade, em detrimento da ‘reprodução’, representa então a função do sucesso de uma medida de política pública. Neste sentido, a recontextualização da ação pública, e o ‘teste’ das teorias, são fases essenciais em programas de natureza experimental, em áreas urbanas em crise. Assim, a reconstrução da teoria do programa (*policy scientific approach*) servirá a análise da ‘mudança’, que ocorreu da implementação da IBC, enquanto medida de política pública.

O posicionamento até aqui apresentado é o ponto de partida para a construção do modelo analítico na base da análise empírica desta tese. Em particular, este posicionamento orientará o desenvolvimento do “processo retrodutivo” (Sayer, 1984), enquanto opção metodológica para a determinação da causalidade substantiva, viabilizando a individuação dos efeitos líquidos da IBC. Para o efeito, assume-se que na IBC os mecanismos causais das mudanças ocorridas encontram-se em ‘dimensões’ que não possíveis de observar através de abordagens sistémicas experimentais. Pretendendo distanciar-se destas abordagens, esta tese parte do pressuposto de que as transformações nas áreas urbanas em crise são expressão das mudanças sociais, e que o quadro de

referência do realismo crítico e da avaliação realista possibilite o entendimento destas transformações.

2.3.3. Teoria do ‘programa’, teoria da ‘mudança’, e ‘pressupostos’ da ação

As teorias do programa, na avaliação realista, são pressupostos de natureza teórica que fundamentam a concepção e o desenho de um programa ou medida de política pública. Neste sentido, por pressupostos implícitos entendem-se ‘princípios e procedimentos’ na base da ação. Nesta tese estes são definidos como:

- o ponto de partida para o desenho de uma medida de política pública;
- a dimensão que viabiliza a ação pública;
- a fundamentação na base de determinados impactos esperados.

Estes pressupostos representam então as regras do jogo da fase de concretização desta medida e das novas formas de governança. Neste sentido, a avaliação realista admite que um programa de intervenção seja composto por teorias, e que não há (necessariamente) um único programa, mas sim várias teorias do programa. Com o desenho dos pressupostos significa admitir que um certo tipo de ação produzirá determinados resultados. A verificação da adequação das teorias (pressupostos) não é o objetivo desta tese. Todavia, a identificação e caracterização dos pressupostos que constituem a IBC (cf. Capítulo 4), servirá para entender a adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), na sua concretização em áreas urbanas em crise. Desta forma, a interpretação dos resultados da análise empírica, as chamadas “evidências” (Pawson, 2006, p. 24), permitirá saber se os efeitos líquidos que se produziram estavam de acordo com os pressupostos, e se estes foram, ou não, suficientemente fundamentados. Consequentemente, a análise crítica da interpretação que os atores fizeram destes pressupostos, através da retrodução, servirá assim para identificar os mecanismos causais que determinaram os efeitos e compreender se estes estavam incluídos, nos pressupostos da IBC.

Os pressupostos são definidos numa relação biunívoca: por um lado, um programa é independente dos atores, porque as suas teorias são definidas *a priori*, na fase de desenho. Por outro lado, a concretização das formas de governança é dependente dos atores e das formas como os próprios as transformam em oportunidades. Por isso, é importante, através da análise de conteúdo, descodificar as ‘teorias do programa’ (*program-theory*), interpretando os mecanismos causais e o entendimento que os atores fizeram da IBC. Nesta perspectiva, a ‘teoria do programa’ visa fornecer uma perspectiva explicativa das circunstâncias e das condições para o funcionamento do programa (Astbury & Leeuw, 2010, p. 365). Esta representa uma linha de investigação que desenvolveu múltiplas abordagens para a avaliação de políticas e programas, na forma de “*theory-based evaluation*” (Weiss, 1997) e de “*theory of change*” (Chen & Rossi, 1989), em diferentes domínios, como é exemplo a “*Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development*” (European

Commission, 2013). Contudo, assim como apontado por vários autores, estas são diferentes da avaliação realista. Astbury e Leeuw apontam para a oportunidade que a avaliação realista oferece em “desvelar a caixa negra dos programas sociais e das políticas” (Astbury & Leeuw, 2010, p. 364). Nesta mesma linha, Blamey e Mackenzie (2007) sugerem que a avaliação realista, na sua aplicação à análise de políticas públicas, foca a atenção nas motivações que produzem determinadas “mudanças no comportamento dos atores” (Blamey & Mackenzie, 2007, p. 446). Neste sentido, as mudanças traduzem a forma como os atores ‘respondem’ às intervenções, sendo que as motivações destes representam os mecanismos causais das próprias mudanças.

Similarmente a outras teorias do programa, a avaliação realista diferencia-se das ‘teorias da implementação’, na medida em que não se configura como um “modelo lógico” (Weiss, 1997), mas sim como uma abordagem que procura entender ‘de que forma’ a mudança é originada. O entendimento da ‘origem’ da mudança, no seio da avaliação realista, assenta na análise das respostas dos beneficiários (os agentes transformadores) aos estímulos e às oportunidades, decorrentes das ações implementadas por um programa (Stame, 2004, p. 63). Assim, como antecipámos, a teoria do programa (embora independente da interpretação dos atores) será nesta tese relacionada com o ‘entendimento’ que os agentes transformadores fizeram do programa. Trata-se de compreender de que forma o desenho da IBC foi implementado pelos agentes transformadores, enquanto realizadores das mudanças, em diferentes níveis de governação.

Este entendimento, a realizar-se no seio da análise empírica, será especificamente norteado pelo quadro de referência fornecido pela “teoria generativa da causalidade” (Pawson, 2006) e pela noção de “*embeddedness*” (Granovetter, 1985; Pawson, 2006; Pawson e Tilley, 1997) dos atores no contexto. A forma como as mudanças (efetivas ou potenciais, visíveis ou invisíveis, tangíveis ou intangíveis) são realizadas assume um papel crucial na análise empírica desta tese. Na abordagem da avaliação realista proposta por Pawson (1997), a mudança realiza-se na relação entre contextos, mecanismos e impactos, dentro de um modelo de interpretação da realidade, a que o autor chama de “*Context-Mechanism-Outcome*” (C-M-O). Nesta grelha de análise, o impacto dos programas está diretamente proporcional à capacidade de introduzir ‘teorias adequadas’ (a serem ‘utilizadas’ pelos beneficiários da intervenção) como condição para a construção de oportunidades (Astbury & Leeuw, 2010, p. 366). Tendo este quadro como referência, a análise empírica desta tese realizar-se-á, a partir da delimitação das regras do jogo, analisando a teoria (os pressupostos) na implementação da ação, e vice-versa.

Na perspetiva realista, os mecanismos são entendidos como “eventos” (Pawson, 2006, p. 24). Assumindo que os “mecanismos são geradores de impactos” (Pawson, 2006, p. 24), a realização destes verifica-se em níveis diferentes da concretização de governança (dimensão multinível). Estes podem ser inesperados ou não, perversos ou não, direta ou

indiretamente observáveis. A forma como são interpretados, na perspectiva da avaliação realista, é essencial para o entendimento da adequação dos pressupostos da governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. Por esta razão, este assunto será central na estrutura das entrevistas e na forma de operacionalizar a análise empírica (cf. Capítulo 5, p. 161). Esta prender-se-á com a compreensão da forma como o contexto influencia os mecanismos, e como estes alteram a realidade social (contextos pré-existentes). Neste sentido, através da identificação dos mecanismos, enquanto meio privilegiado para a interpretação da realidade objeto de estudo nesta tese, será possível entender em que medida e de que forma os beneficiários da intervenção ‘incorporaram’ e reagiram às ações do programa implícito na IBC. Para este efeito, o conceito de “*demi-regularities*” (Pawson, 1997, 2006) é pertinente, sendo aplicado da seguinte forma: a uma mesma ação do programa, os beneficiários reagem de forma diferente. As diferenças nas formas de reagir realizam-se:

- Entre os grupos de atores, dependentemente da tipologia e do seu posicionamento face ao processo.
- ‘Dentro’ e ‘fora’ do contexto experimental, normativo e processual do programa.
- ‘Dentro’ e ‘fora’ do contexto espacial da área objeto de intervenção.

Aprofundaremos estas três dimensões nos parágrafos seguintes. Importa desde já sublinhar que estas diferenças têm impactos também diferentes. O que significa que para entender os impactos de um programa, é preciso analisar os acontecimentos que ocorrem, em termos da governança, ‘dentro e fora’ das áreas de intervenção da ação pública. Está em causa a compreensão dos diferentes ‘constrangimentos e condicionantes’ (contexto e mecanismos) que, implícita ou explicitamente, ocorreram.

2.3.4. A ‘lógica retrodutiva’ na análise dos ‘mecanismos’ e dos ‘contextos’

Nos parágrafos anteriores, vimos como a caracterização dos pressupostos e a identificação dos ‘mecanismos’ e ‘contextos’, na base das mudanças que decorreram da IBC, são elementos constituintes do modelo analítico desta tese. A compreensão de mecanismos e resultados é indispensável para interpretar as mudanças efetivamente ocorridas na realidade social, representando, assim, a forma mais adequada para entender as formas específicas, através das quais os poderes causais foram ativados.

Face ao exposto na análise empírica, através do tratamento de dados (entrevistas e documentos) será desenvolvida uma análise horizontal dos pressupostos da IBC (cf. Capítulo 4, p. 131), nos três contextos territoriais de intervenção, visando a individuação dos mecanismos e contextos. Para este fim, será utilizada a perspectiva da “lógica retrodutiva” (Easton, 2010; Sayer, 1992; Archer, 1995), própria da abordagem realista à avaliação. Especificamente, esta será utilizada enquanto opção metodológica para a determinação da causalidade substantiva na IBC. Ou seja, as evidências de mudança (através da análise dos pressupostos) que emergirão na análise empírica serão

'retrodotivamente' investigadas. Desta forma, será possível entender quais os mecanismos (direta ou indiretamente observáveis) que causaram a própria mudança, em que circunstâncias (os 'contextos') esta ocorreu e, conseqüentemente, a bondade dos pressupostos desenhados. De acordo com a perspectiva realista, nesta tese assume-se que estes mecanismos possam ser "indiretamente observáveis" (Mingers, 2006, p. 23), aquando da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa), em programas de natureza experimental. No entendimento da concretização da governança em áreas urbanas em crise, coloca-se então o problema, no plano metodológico, de como analisar empiricamente estes mecanismos, no ciclo de vida de uma medida de política pública (agendamento, desenho, implementação, avaliação), e nos contextos territoriais de intervenção da própria medida. Estas tipologias de mecanismos podem ter efeitos (esperados ou não esperados, e tangíveis ou intangíveis) tanto na dimensão física, quanto na dimensão imaterial dos processos de mudança. Tendo em conta o objetivo da integração intersectorial da IBC, admite-se que poderá ter ocorrido a ativação de mecanismos não diretamente observáveis num dos setores de política pública, que a IBC colocava em causa, com efeitos em outros domínios de política pública. É este o caso da realização de uma ação (projeto local) no domínio da economia solidária, e das suas repercussões na dimensão da inclusão social.

A lógica retrodotiva viabilizará a análise empírica, permitindo identificar os mecanismos reais implícitos nas mudanças específicas. Assim, a análise empírica e de recolha de dados (as 'evidências') é um processo contínuo que não se dá como esgotado até responder às perguntas de natureza epistemológica. O mesmo autor aponta ainda para a "adequação da ontologia realista crítica na sua operacionalização nos casos de estudo enquanto metodologia de pesquisa intensiva" (Easton, 2010, p. 119), tal como é o caso da presente investigação. Neste sentido, a análise empírica será de tipo "iterativo" (Dubois & Gadde, 2002 in Easton, 2010, p. 124), ou seja, o foco será nas razões que levaram à produção de 'efeitos' específicos. Conseqüentemente, o uso da lógica retrodotiva, possibilitará investigar, através da análise das 'dimensões' da mudança, o 'entendimento' que os atores fizeram da 'complexidade da experimentação' implícita na intervenção.

2.3.5. A noção de "complexidade" em áreas urbanas em crise: implicações metodológicas

A questão de partida desta investigação coloca em causa a necessidade de esclarecer o que se entende por noção de 'complexidade'. Assim, o esclarecimento desta noção será propedêutico à construção do modelo analítico que será apresentado no Capítulo 5. Para este fim, os referenciais do realismo crítico e da avaliação realista são aqui utilizados para suportar a 'análise da complexidade'. Surgem assim duas perguntas, às quais será dada resposta neste parágrafo:

- o que se entende por ‘complexidade na ação pública em áreas urbanas em crise’, no contexto da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa)?
- qual a relevância do debate, sobre esta noção, para a análise das políticas públicas em áreas urbanas em crise?

Nesta tese, assume-se que a questão da complexidade seja inteligível na ‘escala de análise’ e nos ‘níveis de intervenção’. Ou seja, na concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) em áreas urbanas em crise, a complexidade está associada a três registos, seguidamente apresentados: à análise dos problemas e desafios que caracterizam as áreas urbanas em crise; ao desenho e implementação da ação pública nestas áreas; e, ainda, à avaliação dos impactos e dos efeitos líquidos que potencialmente decorrem de um programa.

A complexidade dos problemas e dos desafios que áreas urbanas em crise colocam

A complexidade, neste registo, está associada às formas possíveis de entender e analisar os problemas e os desafios que as áreas urbanas em crise colocam. Especificamente, a complexidade decorre da interdependência entre os problemas que caracterizam as áreas urbanas em crise (cf. Capítulo 1, p. 13), dificultando a análise das suas causas.

Como já foi antecipado, o esclarecimento da natureza das causas que caracterizam a problemática das áreas urbanas em crise não é objetivo desta investigação. O que está em causa é que a interdependência entre os problemas cíclicos e estruturais, definidos no Capítulo 1 como “*wicked problems*” (Rittel & Webber, 1978), do desenvolvimento urbano implica que também os desafios específicos (não flexibilidade da ação pública, multidimensionalidade dos problemas, etc.) sejam interdependentes entre si. Estes problemas não dependem uns dos outros para existir. No entanto, consideram-se estruturais numa relação de interdependência, pois quanto mais as implicações destes problemas são significativas, mais as interdependências entre eles são relevantes.

A complexidade da ação pública em áreas urbanas em crise

Como antecipámos no capítulo precedente, as áreas urbanas em crise são um domínio particular da crise urbana e dos seus modelos de desenvolvimento (embora não o esgote), sendo que a persistência das áreas urbanas em crise é uma manifestação tangível da ‘inadequação’ e ‘insustentabilidade’ das políticas urbanas correntes. Consequentemente, e tendo em conta o entendimento da complexidade apresentado no ponto anterior, a ação pública em áreas urbanas em crise deverá corresponder à realização de um conjunto de soluções que são ‘necessariamente’ complexas no seu desenho (enquanto dificilmente equacionáveis na sua totalidade *a priori*), na sua implementação e na avaliação dos respetivos impactos.

Admitindo a concretização das novas formas de governança como processo não linear e não previsível na sua totalidade *a priori*, então também a mudança, que desta concretização poderá potencialmente decorrer, se configura como um processo não linear. Por conseguinte, a ação pública nestas áreas deverá construir as condições para antecipar o surgimento de novas formas possíveis de complexidade. Consequentemente, a ação pública em áreas urbanas em crise não poderá estar ancorada a uma visão setorial dos problemas. Isto é, a ação pública deverá assentar numa ‘abordagem integrada às políticas públicas’, e as formas de governança deverão facilitar esta integração (inovação intersetorial).

Nesta perspetiva, considerando os referenciais do realismo crítico e da avaliação realista, os processos de mudança que ocorrem nestas áreas são identificáveis no plano ‘espacial’ e no plano ‘temporal’. Ou seja, são identificáveis no plano dos ‘sítios’ (as localidades objeto de intervenção) e ao longo dos ciclos políticos e de políticas. É com base neste pressuposto que, de um ponto de vista epistemológico e metodológico, se justifica a escolha de entender as áreas urbanas em crise contemporaneamente como realidades sociais específicas e como ‘unidades analíticas autónomas’. Esta questão será aprofundada no plano teórico e conceptual no Capítulo 3, e representará o ponto de partida para o entendimento da emergência de novas formas de governança específicas para as áreas urbanas em crise.

A complexidade na natureza da experimentação

A complexidade neste registo está associada aos quadros de políticas pré-existentes e às implicações destes para a experimentação na ação pública. Enquanto experimental, a IBC não tinha um histórico de política precedente diretamente associado à sua natureza. A sua existência assentava no reconhecimento da inadequação de políticas públicas precedentes. O entendimento da complexidade, associada a experimentação, coloca assim em causa a necessidade de analisar a dependência da trajetória (*path dependency*) na fase de pré-desenho, no sentido de clarificar os limites com que as políticas públicas se deparam quando enfrentam a problemática das áreas urbanas em crise.

Na perspetiva da avaliação realista, estes limites são aqui entendidos como condicionantes de contexto, na medida em que têm repercussões no desenho da filosofia (a grande ‘teoria implícita’) da medida de política pública. É propriamente na fase de pré-desenho que se encontram as interdependências com o contexto da ação. Estas caracterizam o contexto e possibilitam o entendimento das mudanças potencialmente ocorridas após a intervenção. Este registo de análise é pertinente, sendo que a IBC foi desenhada com duas intenções, a intenção de ‘inovar’ nas formas de ação pública convencionais, e de aperfeiçoar as políticas públicas neste domínio, consideradas até aquela altura inadequadas. Será, por isso, tida em conta no desenvolvimento da análise empírica.

A complexidade na natureza da experimentação significa que as medidas de política pública se concretizam na ausência de “quadros regulamentares” (Le Galés, 1998, p. 483) adequados aos desafios que estavam em causa. Isto é, no caso da IBC, a Resolução do Conselho dos Ministros n.143/2005, que instituiu a própria iniciativa, representou um contexto normativo construído *ad hoc*. Nesta complexidade, importará, portanto, entender se são as iniciativas experimentais a contribuir para a definição futura de novos quadros regulamentares ou se, pelo contrário, são estas iniciativas que procuram “janelas de oportunidades” (Kingdon, 1984 p. 165) para a concretização da ação. Assim, a análise empírica mostrará como os efeitos de “*policy feedback*” (Pierson, 2004, p. 17) de políticas anteriores tiveram implicações (sendo também fatores explicativos de alguns destes) nas margens de manobra de medidas de política pública sucessivas. De acordo com a perspetiva da avaliação realista, “intervenções de políticas são sempre mudanças de políticas” (Pawson, 2006, p. 12, tradução própria).

Trata-se assim de entender de onde vem e como se origina uma política pública, numa perspetiva institucionalista, por meio da reconstrução dos padrões de “dependência da trajetória e do contexto” (Pierson, 2000, p. 252). Estas dimensões serão investigadas em profundidade na análise empírica, interpretando os resultados da pesquisa no terreno (designadamente, entrevistas exploratórias), utilizando técnicas de pesquisa qualitativa (análise de conteúdo). Na perspetiva do realismo crítico, estes resultados serão entendidos como evidências, enquanto componentes da estratificação da realidade dos diferentes territórios e dos contextos de intervenção na IBC. A perspetiva institucionalista é relevante face à questão de partida desta investigação, e por isso será investigada com rigor no capítulo 5, no seu enquadramento no modelo de análise (cf. Capítulo 5, p. 149).

Dos registos de análise da complexidade em áreas urbanas em crise, até aqui apresentados, decorrem três implicações de natureza metodológicas, seguidamente apresentadas: o posicionamento do sistema de atores; a relevância estratégica do contexto; e a interdependência entre os mecanismos e entre estes e os ‘contextos possíveis’ de ação.

O posicionamento do sistema de atores

Esta dimensão refere-se ao posicionamento do sistema de atores que atuam em níveis diversificados (governança multinível, integrada, colaborativa) na implementação de uma medida de política pública de natureza experimental. Retomando o exposto acima, esta dimensão refere-se à complexidade, nas possibilidades da ação pública em áreas urbanas em crise, de desenhar medidas de política pública que antecipem as implicações que o posicionamento de cada ator (enquanto agente transformador) tem na implementação da ação. Especificamente, nesta tese assume-se que, na IBC, o posicionamento específico de cada ator, face aos pressupostos em jogo, teve implicações nos efeitos líquidos da concretização de novas formas de governança (governança multinível, integrada,

colaborativa). Todavia, este posicionamento poderá não ser diretamente observável, nem previsível *a priori*, no quadro de compromissos formais assumidos pelos agentes.

De um ponto de vista metodológico, o posicionamento dos atores (enquanto agentes transformadores) na IBC, nas diferentes fases de implementação desta, será entendido à luz de dois registos de análise:

- o papel de cada um dos atores, face ao objetivo inicial, previsto no desenho da IBC, ao longo das fases de implementação da própria, incluindo a fase de agendamento (*agenda-setting*).
- a influência (direta ou indireta) que estes atores exercitaram: nas diferentes fases de implementação; e nas ações de outros atores também envolvidos na implementação e colocados noutros níveis de governança.

Como veremos na análise empírica, os processos de reconhecimento e legitimação envolvem o sistema de atores como ‘parceiros’, e realizam-se através da negociação de responsabilidades para a ‘execução de ações’. Em programas de natureza experimental, como é o caso da IBC, o entendimento do posicionamento dos atores, ao longo da concretização de novas formas de governança, não se refere unicamente ao reconhecimento ‘formal’, assumido pelos atores no seio de ‘compromissos institucionais’. Ou seja, a complexidade da ação em áreas urbanas em crise, no momento que estão envolvidos diferentes níveis de governança, proporciona um contexto onde a ação dos atores pode ocorrer ‘para além’ das responsabilidades atribuídas. Dinâmicas desta natureza ocorrem, por exemplo, quando um ator decide continuar a sua ação depois da conclusão das ações previstas no desenho. Neste sentido, a ação dos agentes que se verifica ‘para além’ do que estava inicialmente previsto, tem consequências no plano da implementação e dos efeitos líquidos da medida de política pública em causa. Embora as regras do jogo (pressupostos) sejam definidos *a priori*, na fase de desenho, as formas de resposta dos atores a estas poderão variar em função das circunstâncias, em contínua transformação.

Consequentemente, o posicionamento dos atores face aos pressupostos constrói-se também no quadro das ações que estes:

- concretizaram para além das ações previstas *a priori*, no contexto de um protocolo de parceria;
- concretizaram em substituição destas ações, no seguimento de ‘eventos inesperados’ de mudança, que mudaram o rumo da implementação da medida de política pública;
- ainda não concretizaram (face ao desenho), em consequência dos eventos inesperados.

Esta perspetiva será aprofundada na fase de construção do modelo analítico (cf. Capítulo 5), onde será esclarecida rigorosamente a relação entre a diversidade dos posicionamentos possíveis dos atores. Assim, a compreensão da relação entre o posicionamento do sistema de atores e os efeitos líquidos do programa de intervenção, nos territórios objeto de intervenção da IBC, será objeto privilegiado da análise empírica.

Consequentemente, assume-se também que o posicionamento possa variar dependentemente dos níveis de governança aos quais os atores aferem. Especificamente, numa perspectiva de governança vertical, os atores poderão entender a medida de política pública como ‘programa’, ‘plano’ ou ainda ‘projeto’. O entendimento que cada ator atribui a cada uma destas tipologias difere entre os níveis de governança, o que terá repercussões em termos de ‘coerência’ da ação realizada. Quanto maior for o alinhamento entre os posicionamentos dos atores, maior será a coerência da medida de política pública, com implicações na bondade potencial das novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa.

O entendimento que cada ator atribui a cada uma destas tipologias difere entre os níveis de governança. Como veremos, planos, programas, projetos e medidas não são sinónimos. Isto é, não se realizam numa única dimensão de concretização da ação pública, nem com as mesmas modalidades e objetivos específicos. Consequentemente, pode-se dizer que, dependentemente da forma como os atores interpretam a ação pública, dentro de cada uma destas tipologias, os efeitos da própria ação também são diferenciados. Dado que a IBC foi uma iniciativa liderada pelo Administração Central, a capacidade da ação pública em acolher os diferentes posicionamentos dos agentes envolvidos, incluindo populações e a organizações da sociedade civil, terá tido consequências na bondade potencial de novas formas de governança em áreas urbanas em crise. Tendo como questão de partida a verificação da adequação da governança, então será esta adequação que possibilitará, ou não, a ‘homogeneização da totalidade dos entendimentos’ entre os níveis de governança (multinível, integrada e colaborativa). A análise empírica sobre a IBC aprofundará se esta uniformidade de visões terá sido, ou não, um fator crítico face aos desafios que os territórios de intervenção, enquanto áreas urbanas em crise, colocavam. Para este fim, nos capítulos seguintes, o entendimento do posicionamento do sistema de atores será realizado a partir da reconstrução das ‘monografias dos atores’, no que diz respeito ao envolvimento que tiveram nas várias fases que compuseram o ciclo de vida da IBC.

A relevância estratégica do contexto

Esta dimensão refere-se à relevância estratégica do contexto, na sua relação com a ação pública em áreas urbanas em crise. Ou seja, refere-se à complexidade das condições de contexto onde a ação pública se realiza, e na qual as formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) vêm concretizadas. Face à questão de partida desta tese, isto implica a necessidade de construir novas formas de governança baseadas em configurações de interdependência e de interorganização no plano dos recursos, dos atores e das oportunidades. Assim, o contexto não é unicamente o recipiente territorial dentro do qual os ‘eventos’ (decorrentes dos programas de regeneração urbana) se verificam, mas é simultaneamente sujeito e objeto das mudanças.

O decorrer das mudanças sociais dá-se em contextos diferenciados, ligados entre eles, sendo 'complexo' detetar as diferentes formas que os contextos de ação assumem, e os poderes causais que nestes se realizaram. Tal como vimos no Capítulo 1, o ponto de partida para o entendimento da complexidade dos problemas é reconhecer que estes são questões multidimensionais, multiatores e multiescalares. Neste quadro, admite-se que não se pode dissociar a resolução de um problema das dimensões que caracterizam o contexto onde o mesmo se inscreve, assim como não se pode dissociar este da influência nos efeitos líquidos da intervenção.

Neste sentido, a análise do contexto prende-se com as dimensões da escala de análise e dos níveis de intervenção. O que está aqui em causa é que a adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) seja proporcional à capacidade que as medidas de política pública (que destas formas decorrem) têm em adaptar-se ao(s) contexto(s).

Por outras palavras, a adequação das novas formas de governança nestas áreas dependerá da forma como as medidas de políticas definem e intervêm no contexto nas suas diferentes dimensões (institucional, espacial, local, das conjunturas entre políticas, etc.). Assim, a descodificação do contexto, através da identificação das "evidências e dos eventos" (Sayer, 2000, p. 15), torna-se essencial para entender limites e oportunidades da IBC, enquanto medida de política pública, liderada centralmente e concretizada a nível local. Como veremos no próximo capítulo, esta questão está relacionada com a 'localização de problemas' e soluções, com o debate sobre o 'papel do local' (cf. Capítulo 3) e com a identificação de pressuposto e paradoxos (cf. Capítulo 4). Consequentemente, a análise do contexto permitirá entender os limites e as oportunidades da concretização de projetos locais enquanto opção metodológica para a transferibilidade e recontextualização de práticas.

A ação pública em áreas urbanas em crise tem contextos territoriais específicos, configurando-se como uma intervenção de tipo 'espacial', independentemente da natureza das ações realizadas (materiais, imateriais, etc.). Neste sentido, a ação pública em áreas urbanas em crise implica uma 'ação localizada'. Especificamente, a ação localizada corresponde a uma intervenção que incide em determinadas 'tipologias de populações-alvo' e 'partes de território específicas', ambas delimitadas espacialmente. Como veremos no Capítulo 3, a ação localizada, assim definida, está subjacente à abordagem '*area-based*' e '*people-targeted*' que caracteriza os processos de regeneração urbana. Assim, esta ação traduz-se na 'concentração' dos recursos (por exemplo, na questão da habitação, dos equipamentos de cariz social, etc.), com implicações na dimensão espacial, em contextos territoriais específicos (por exemplo, em bairros de habitação social). Esta filosofia de ação, implícita na ação pública, determina a distribuição dos recursos entre domínios de políticas diversificados. Como veremos no Capítulo 4, foi este o caso da iniciativa comunitária URBAN.

Como aprofundaremos nos próximos capítulos, esta ação poderá, ou não, corresponder a uma 'ação local' somente se forem construídas as 'condições' para induzir processos de inovação de longo prazo. Estes processos deverão assentar em mecanismos de ativação das mudanças para além dos contextos específicos dos territórios de intervenção (designadamente, ao nível da Administração Central). Neste sentido, ação localizada e ação local não são sinónimos, e é nesta chave de leitura que se encontra sediada a 'relevância estratégica do contexto'. Este diferencial representa uma 'característica própria' da complexidade na ação pública, em contextos de concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa).

Face ao exposto, a ação localizada difere da ação local pela capacidade desta de conduzir a mudanças positivas, nos termos de qualidade de vida, 'para além' dos pressupostos do programa. Estes são implícitos no programa de intervenção de uma medida de política pública, e são contingentes na dimensão espacial (uma área urbana em crise) e temporal (uma medida de política pública específica). Nesta perspetiva, a condicionante que permitirá a passagem da ação localizada para ação local é a existência de uma 'visão estratégica'. Isto é, um quadro de referência de políticas públicas de médio e longo prazo, que seja mais abrangente do que 'planos', 'programas' e 'projetos', que são dependentes de condições contextuais contingentes, e se encontram associadas à interpretação do sistema de atores. Como veremos no Capítulo 4, existem contextos diversificados que remetem para diferentes dimensões da ação pública, dentro de uma única medida de política, que engloba um conjunto de intervenções. Pelas razões até aqui referidas, a relevância estratégica do contexto será objeto de atenção privilegiada, na fase de análise dos pressupostos implícitos, na medida de política pública. Na análise empírica, aprofundaremos em que medida esta visão estratégica permite a passagem de ação localizada para ação local. No entanto, podemos avançar que esta visão reside potencialmente em formas de governança capazes de:

- estimular e facilitar processos de inovação societal;
- corresponder a uma projeção de médio-longo prazo de desenvolvimento urbano;
- orientar o quadro de uma política urbana;
- viabilizar mudanças depois da ação.

Assim, importará na análise empírica investigar a relevância estratégica que o contexto assume na forma da qualidade das interdependências entre os níveis de governança envolvidos, e na capacidade de coprodução destes níveis e entre estes (inovação inter e intrassectorial).

A interdependência entre os mecanismos, e entre estes e os contextos possíveis

Esta dimensão remete para a complexidade na interdependência entre os mecanismos, e entre estes e os contextos possíveis de ação. Ou seja, nesta tese assume-se que o desencadeamento de determinado mecanismo possa gerar outro, e que cada uma destas

ativações possa ter implicações em contextos diferenciados da ação. Consequentemente, a análise empírica visará entender de que forma a interdependência entre os mecanismos (que se possa verificar, contemporaneamente ou não, em ambas as dimensões material e imaterial) possa viabilizar a mudança que da ação pública decorre. Neste sentido, a interdependência entre mecanismos é um processo, não (necessariamente) diretamente observável, que contribui, no seio de processos de inovação organizacional, para a facilitação de mudanças positivas na qualidade de vida das populações.

A questão das possibilidades de observação dos mecanismos, na análise empírica face as inquietações desta investigação, representa um dos principais desafios, na medida em que a complexidade associada à experimentação coloca em causa questões de natureza diferente, no que concerne às formas 'convencionais' de intervir da ação pública em outras tipologias de áreas.

2.3.6. Linhas orientadoras de análise

Da reflexão de natureza metodológica até aqui apresentada, que utiliza o quadro de referência do realismo crítico e da avaliação realista, podem ser destacados três registos de debate, que suportarão a operacionalização da análise empírica.

Em primeiro lugar, a análise empírica será conduzida analisando, através da identificação dos mecanismos implícitos na ação, a forma como os agentes transformadores entendem os pressupostos do programa, e as implicações na implementação do mesmo. Os fundamentos metodológicos até aqui apresentados estão baseados na perspetiva de que as teorias implícitas nos programas (os pressupostos) são concebidas perspetivando determinados impactos num plano 'virtual' (impactos esperados), sendo que o contexto dos 'impactos reais' (líquidos ou mortos) depende da forma como os atores 'concretizam' estes pressupostos. Dito de outra forma, a análise das mudanças ocorridas está associada à definição da forma como os agentes transformadores 'receberam' a teoria (implícita na medida de política pública) e, consequentemente, à forma como a concretizaram. Esta concretização por parte dos agentes transformadores assenta nos posicionamentos diferenciados destes, quanto aos pressupostos e às regras do jogo. Estes remetem para a forma como se (pre)supõe se uma determinada estratégia de ação é adequada para resolver determinados problemas. As regras do jogo visam definir quadros regulamentares que se traduzem no estabelecimento de parcerias por meio de compromissos para a sua concretização (Stame, 2004, pp. 63-65).

Em segundo lugar, relembra-se que a questão de partida desta tese corresponde à verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam. À luz dos fundamentos metodológicos até aqui referidos, esta adequação poderá ser corroborada, ou não, pelos informadores privilegiados, enquanto agentes transformadores. Neste contexto, a

adequação das novas formas de governança que estavam a ser concretizadas na IBC, através da identificação de contextos e mecanismos, será investigada em dois sentidos.

- a combinação entre a ‘governança no bairro’ (especificidades e interdependência dos problemas) e a ‘governança na integração’ (de dentro do bairro para o exterior). Procurar-se-á entender se as formas de governança que foram ensaiadas permitiram ultrapassar os limites de ação convencionais. Ou seja, a solução aos desafios que as áreas urbanas colocam às políticas públicas reside nas mudanças nos territórios, através de experimentação e inovação, embora considerando que para problemas locais a solução não passa (unicamente) por ações locais.
- a combinação entre ‘a governança no sítio’ (na localidade, horizontal) e a ‘governança multinível’ (vertical e horizontal). Ou seja, a combinação da governança local na “totalidade das localidades” (Henriques, 2011, p. 87), e na sua relação com processos de desconcentração e descentralização da ação pública. Procurar-se-á entender se as formas de governança que foram ensaiadas permitiram estabelecer uma relação de interdependência entre a ação que foi conduzida nos territórios de intervenção, e as alterações procedimentais, que foram induzidas ao nível das diferentes *praxis* da ação pública.

Em terceiro lugar, a caracterização do posicionamento dos atores, visando a interpretação que estes fizeram do programa, apoiar-se-á em linhas orientadoras que, numa perspetiva de análise de políticas públicas, irão estruturar as entrevistas conduzidas a interlocutores privilegiados. Será este o caso da categoria de atores definidos por Kingdon (1984) como “*policy entrepreneurs*” e “*hidden clusters*”, com vista a entender de que forma os atores interpretam determinados mecanismos e momentos que podem ter, ou não, dado origem a processos de transformação. A identificação destes ‘momentos de mudança’ servirá, na análise empírica, para perceber de que forma as componentes internas da medida de política pública (linhas estratégicas, eixos de ação, etc.) foram suficientemente flexíveis e adequadas aos desafios específicos (não flexibilidade da ação pública, multidimensionalidade dos problemas, etc.) que se propunham enfrentar. Neste contexto, como vimos, torna-se particularmente importante a questão dos ‘agentes transformadores’, ou seja, a identificação das condicionantes que determinam efetivamente as mudanças (positivas ou negativas).

Numa perspetiva de governança (multinível, integrada e colaborativa), estas mudanças realizam-se em níveis de ação e num contexto de temporalidade ‘incremental’ (Lindblom, 1984), que levam a que a construção e concretização da governança seja processual e diacrónica. Na grelha analítica do “*Context-Mechanism-Outcome*” (C-M-O) de Pawson (2006), as mudanças ocorrem para o efeito de mecanismos reais que definem determinados impactos nas áreas objeto de intervenção. Como vimos, o ‘entendimento do contexto’ e das dimensões de complexidade que o caracterizam assumem uma relevância estratégica para a ação. Haverá, neste sentido, contextos de

ação múltiplos, e a IBC representa um âmbito privilegiado de análise. Esta relação entre 'localização' de causas e problemas é então essencial no seio da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa), na medida em que o seu entendimento poderá ter implicações nos impactos destas formas. Dito de outra forma, como veremos nos próximos capítulos, a bondade potencial de uma medida de política pública, que assenta em pressupostos de governança (multinível, integrada, colaborativa), não é independente do contexto local onde se concretiza. Terá que ter flexibilidade suficiente para acolher a adaptação em cada contexto territorial específico. Neste sentido, os efeitos líquidos que decorrem da concretização de novas formas de governança dependem do contexto de problemas e do contexto de oportunidades oferecidas pela trajetória de políticas públicas (*path dependency*) e pelas janelas de oportunidades (*windows of opportunities*) que nesta trajetória poderão ser abertas.

A reflexão crítica sobre o contexto, que será desenvolvida no seio da análise empírica, terá o objetivo de esclarecer até que ponto estas expectativas podem ser potencialmente satisfeitas seguindo uma lógica de 'unidades territoriais de gestão e planeamento'. Portanto, o objetivo é perceber se, e até a que ponto, estas lógicas por 'porções de território' conseguem ir 'além' da delimitação espacial das ações, solucionando modelos de intervenção estratégicos e com efeitos multinível. Consequentemente, na análise empírica tratar-se-á de perceber em que medida estes programas são capazes de construir uma visão estratégica para a ação nestes territórios. Retomando o debate desenvolvido na Justificação do Tema, a falta desta visão estratégica fomenta a fragmentação de domínios de políticas diversificados. As bases até aqui referidas permitem então identificar o contexto como referente à sua temporalidade (passada, contingente, futura), e às suas relações causais com os impactos reais após a intervenção. Especificamente, o contexto é caracterizado por: problemas socioeconómicos pré-existentes; áreas espaciais com determinadas características pré-existentes nas quais estes problemas incidem; oportunidades ou ameaças oferecidas ou proporcionadas pelo debate político-institucional local e central; dimensão espacial dos impactos; fase de pré-desenho que baseia a ação. Será unicamente por meio da interpretação das evidências, acima definidas, que será possível interpretar o contexto e os mecanismos no seio das medidas de políticas públicas para (ou com incidência em) áreas urbanas em crise.

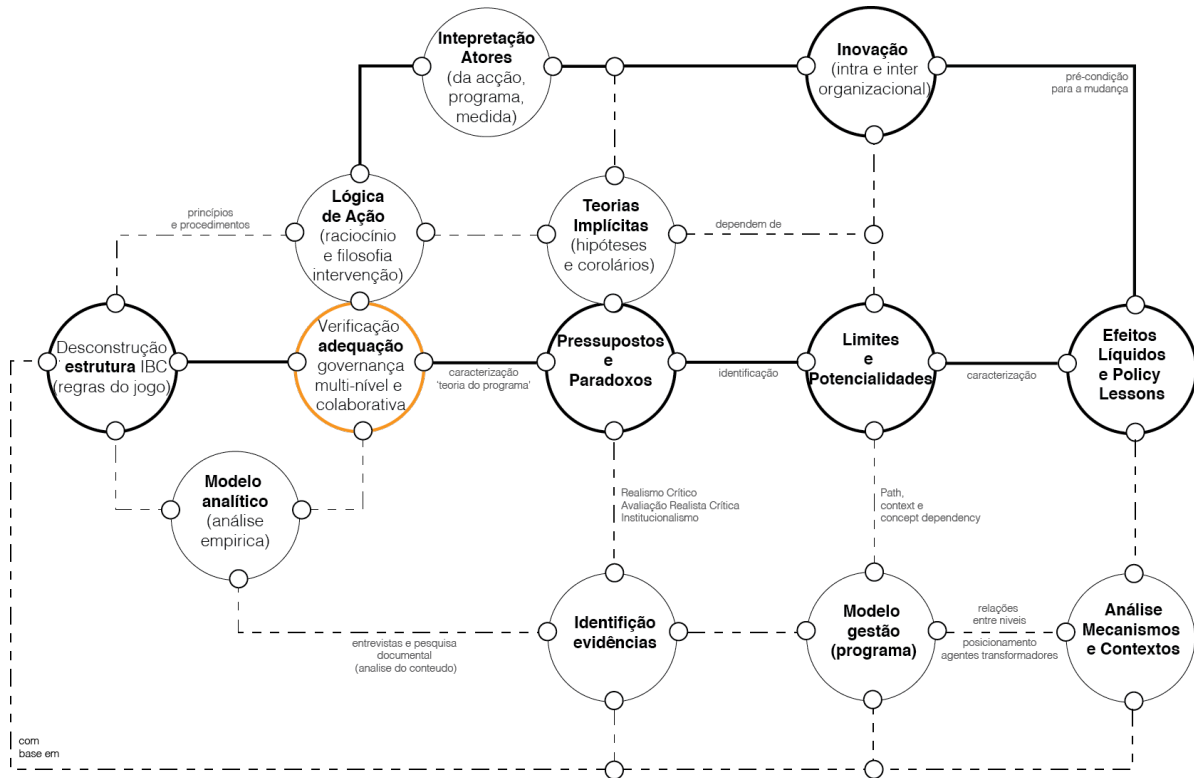


Figura 2.1. Quadro de referência metodológico na base do modelo de análise. Fonte: Autor.

CAPÍTULO III. Enquadramento Teórico e Conceptual

Este Capítulo visa clarificar os conceitos e delimitar o posicionamento teórico, que se assume ser o quadro de referência para a reflexão crítica que será desenvolvida nos próximos sucessivos. Especificamente, o objetivo principal deste Capítulo, através da revisão da literatura académica e ‘cinzenta’ (ex.; estudos setoriais produzidos por organizações internacionais), é decifrar a polissemia que caracteriza estes conceitos. Assim, serão apresentadas as posições de natureza conceptual, evidenciando tendências, contradições e consensos na análise das políticas públicas urbanas, relativamente aos conceitos de ‘regeneração urbana’ e de ‘governança’ (multinível, integrada e colaborativa).

Face à questão de partida, a revisão da literatura mostrará como estes conceitos são interdependentes. Analisaremos esta interdependência e as consequentes ambiguidades de significado, que se traduzem em palavras de ordem (*buzzwords*) no seio da literatura académica e das experiências de política pública. São estas a ‘lógica das parcerias’, a ‘abordagem integrada’, a ‘perspetiva *area-based*’ e o entendimento de ‘local’. Este quadro de interdependência será explorado nas suas implicações no conceito de governança (multinível, integrada e colaborativa), quando associado às noções de ‘experimentação’ e de ‘inovação nas políticas públicas’. Estas noções serão analisadas no Capítulo 4, enquanto dimensão privilegiada da análise empírica, sendo que a ambiguidade que as caracteriza tem implicações relevantes nas políticas públicas para as áreas urbanas em crise. O esclarecimento do posicionamento teórico e conceptual que aqui se assume, face à questão de partida, é essencial na medida em que, a diferentes posicionamentos, correspondem modelos, lógicas e filosofias de ação pública também diferentes.

3.1. Regeneração Urbana: Génese, evolução e implicações de governança multinível

O objetivo deste parágrafo é a clarificação do conceito de regeneração urbana. As políticas públicas de regeneração urbana traduzem-se na implementação de ‘ações’ de política pública (programas, projetos, planos, etc.) em áreas urbanas que têm diferentes características. A literatura existente remete para a análise de experiências de política pública (internacionais e europeias) que têm pressupostos e filosofias de ação diversificados. Estas análises serão o objeto de discussão da revisão da literatura, apresentando as diferentes abordagens à regeneração urbana, e identificando ‘práticas’ (re)correntes de políticas públicas e modelos de intervenção.

O conceito de regeneração urbana é uma das temáticas que, no domínio dos estudos urbanos e no seio das políticas públicas urbanas, mais tem sido objeto de debates (nem sempre consensuais, nem unívocos) entre organizações e instituições internacionais, nas agendas políticas nacionais e locais e, mais recentemente, entre as organizações da sociedade civil. Assim, a regeneração urbana é, até hoje, entendida “como um conceito e

como domínio de políticas” (De Magalhães, 2015, p. 1) ou ainda como um “setor de políticas” (Andersson & Musterd, 2005, p. 379).

O entendimento da regeneração urbana como ‘conceito’ e como ‘domínio’ de políticas é indissociável dos ‘contextos nacionais’ (desde a Administração Central até governos locais), nos quais as experiências de regeneração urbana se realizam. Estes contextos são de dois tipos, relacionados com os debates políticos e institucionais (a afirmação de valores e ideias) e com a afirmação de âmbitos científicos e disciplinares (sociologia, urbanismo, geografia económica e social, etc.) e as suas respectivas posições epistemológicas. A heterogeneidade dos entendimentos existentes tem implicações na forma como este conceito é traduzido no desenho e na implementação de medidas de políticas, e nos respetivos ‘modelos de gestão’. Um exemplo recorrente na literatura, deste carácter ‘interdisciplinar’ e das implicações associadas a ‘interdependência’, é a relação entre planeamento urbano e políticas públicas, que será retomada na análise empírica. Consequentemente, neste Capítulo serão analisados os contextos onde as perspetivas de natureza conceptual se encontram associadas. O caso das políticas públicas de regeneração urbana em Portugal também é dependente do contexto (*context-dependency*) e, por esta razão, será analisado com rigor na análise empírica.

3.1.1. Tendências, Consensos e Divergências da regeneração urbana

Nesta tese assume-se que a regeneração urbana se coloca no interstício entre ‘políticas de cidade’, ‘modelos de governação’ e ‘formas de governança’. Especificamente, no momento em que a regeneração urbana, enquanto conceito, é traduzida em medidas e instrumentos específicos de política pública (políticas públicas de regeneração urbana) confronta-se com:

- O ‘sistema das políticas públicas’ relacionadas com o desenvolvimento urbano e a gestão da cidade (políticas educativas, políticas económicas, políticas sociais, etc.).
- Os ‘modelos de governação pré-existent’, que decorrem de debates políticos e institucionais e da afirmação de ideias e valores.
- As ‘novas formas de governança’ associadas à emergência de novos quadros organizacionais de natureza social, institucional e cultural, que decorrem da afirmação de novas instâncias, no seio dos processos de transformação urbana.

Neste quadro, as políticas públicas de regeneração urbana enfrentam uma ‘complexidade acrescida’ quando se prospeta a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em contextos experimentais, como é o caso do objeto empírico em análise. Nesta perspetiva, as políticas públicas de regeneração urbana podem ser, ou não, reconhecidas e legitimadas dentro de “quadros regulamentares” específicos (Geddes & Le Gales, 2001), ou seja, quadros normativos que condicionam a ação das políticas públicas centrais e locais. O que significa que as políticas públicas de regeneração urbana, quando associadas a políticas de cidade, podem ser ‘implícitas’ ou ‘explícitas’. Consequentemente, estas políticas podem ser, ou não, parte integrante de

orientações políticas e de estratégias de políticas em níveis de governança e escalas territoriais diversificadas.

Como acenámos precedentemente, as políticas públicas de regeneração urbana estão, direta ou indiretamente, dependentes das práticas de política pública pré-existentes (*path-dependency*), desafiando (através da concretização de novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa) modelos de governação consolidados. As novas formas de governança em processos de regeneração urbana podem levar a verdadeiras ruturas com as tradições de política pública precedentes (Padovani, 2002, a). Quando este contexto se verifica, as novas formas de governança entram em conflito com as práticas convencionais da ação pública já existentes, questionando modelos de governação, sistemas de *welfare*, geometrias organizacionais, quadros institucionais, etc. Neste sentido, as novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) são dependentes dos contextos e das trajetórias de políticas (*context* e *path dependent*) nos quais são concretizadas.

As políticas públicas de regeneração urbana, assim enquadradas, surgem como uma das respostas à mudança societal. A diversidade das perspetivas teóricas e abordagens concetuais deu origem a três dinâmicas principais:

- A ‘transmigração’ entre domínios disciplinares, com tradições e objetivos explicativos diferentes.
- A ‘transusão’ entre políticas, com pressupostos e objetivos diferentes.
- A ‘adaptação’ entre contextos políticos e institucionais e culturais, também diferentes entre países, em consequência de uma “cultura de boas práticas” (Burton et al., 2004, p. 7).

Estes processos alimentaram o carácter polissémico do conceito de regeneração urbana, sendo definido pela conjugação de noções, com sentidos de significado diversificados. Entre os mais relevantes, face à questão de partida desta tese, estão: o caso do ‘localismo’ e do ‘desenvolvimento local’ (Ferrão, 2012) ou ainda da ‘governança urbana’ (Seixas & Albet, 2016; Brenner, 2004). A regeneração urbana é assim considerada intermutável com outras perspetivas de pressupostos diferentes, como a “revitalização urbana” e a “requalificação urbana” (De Magalhães, 2015; Barosio et al., 2016).

Os processos acima referidos (transmigração, transusão e adaptação) têm implicações ‘para’ as políticas (no seu desenho) e ‘de’ políticas (nos seus efeitos), através de uma dinâmica que alguns autores definem de “transferência internacional de políticas” (Barosio et al., 2016, tradução própria). Face à questão de partida, os exemplos mais relevantes desta dinâmica são o ciclo de programação comunitária de natureza experimental URBAN e os processos de transferência de práticas entre estados, que serão analisados neste capítulo.

O debate relativo às políticas públicas de regeneração urbana (apesar da sua progressiva consolidação no plano científico e no plano das práticas) parece não estar

ainda esgotado, nem ter alcançado um consenso unívoco entre comunidades epistémicas e decisores políticos. As diferentes declinações de políticas públicas, no que remete para o conceito de regeneração, refletem este quadro. É exemplo o debate à volta do chamado “efeito bairro” (Sampson, 2008; Galster, 2010; Bergstrom & Ham, 2010) e as orientações de políticas públicas associadas, que apostam no ‘desenvolvimento local’ em detrimento de uma visão ‘universalista’ (que abrange indistintamente todas as tipologias de áreas e de população) aplicada a intervenções nas ‘localidades’. Estas orientações assentam na noção de efeito bairro e são relevantes para a análise das políticas públicas em áreas urbanas em crise, tendo sido recentemente objeto de reflexões críticas (Oreopoulos, 2008; Slater, 2013; Tagle, 2016, 2018; Manadipour, 2017).

Como veremos nos próximos parágrafos, a questão do ‘local’ para o desenvolvimento urbano (isto é, a relevância do bairro enquanto ‘unidade territorial’ contemporaneamente de análise e de intervenção) e do ‘contexto’ (Kazepov, 2004), associado à noção de efeito bairro, são atuais na reflexão sobre as políticas públicas de regeneração urbana, na sua declinação *area-based*.

No debate sobre a perspetiva *area-based*, as temáticas de ‘desenvolvimento local’, ‘inovação’, ‘experimentação’, ‘parcerias’, ‘integração’ e ‘governança’ surgem associadas entre si. Paraphraseando a perspetiva de Cox e Mair (1989) sobre a relação entre o “abstrato” e o “empírico” (no contexto dos estudos sobre o localismo), estas temáticas encontram-se numa condição de “relação necessária” (Cox & Mair, 1989, p. 123, tradução própria). Ou seja, uma é a condição *sine qua non* para a existência da outra (não há governança multinível sem parcerias, não há integração sem inovação, etc.). Assim, estas temáticas surgem como verdadeiramente constituintes das políticas de regeneração urbana, de tipo ‘*mainstream*’ ou de tipo ‘experimental’, sendo entendidas como condições para a ‘eficácia’ das políticas. Estas serão objeto de discussão deste Capítulo, face à questão de partida e ao objeto empírico desta investigação.

Neste contexto, veremos como a questão dos ‘pressupostos’ (cf, Capítulo 2) é essencial para a análise de medidas de política pública de regeneração urbana em áreas urbanas em crise. Tendo em vista a reflexão que será proposta nos parágrafos sucessivos, três dimensões do debate até aqui apresentado surgem como essenciais:

- A dependência do ‘contexto’ e da ‘trajetória’ de políticas. Assume-se que não se possa dissociar a análise da concretização de políticas públicas de regeneração urbana dos quadros de referência de políticas e do contexto político (*agenda-setting*). Estes quadros remetem para orientações políticas de natureza estratégica, assim como para práticas de políticas que se foram consolidando na forma de uma ‘ação pública convencional’ (reiteração de princípios e pressupostos nas práticas dos atores).
- A dialética entre o ‘material’ e o ‘imaterial’. A relação entre os impactos decorrentes de ações de natureza ‘material’ (por exemplo, habitação e equipamentos) e de natureza ‘imaterial’ (por exemplo, medidas económicas para a inclusão social) está na base do

debate sobre a 'abordagem integrada' e as políticas '*area-based*' (Turok, 1992). Trata-se de entender a sua relevância para a formulação de recomendações de política pública para as áreas urbanas em crise.

- A questão do 'social' nas políticas públicas de regeneração urbana. Este entendimento (Kearns & Paddison, 2000; Tosics, 2015), e a importância da sua 'capitalização' (Rose, 1996; Bhuyan & Evers, 2005), torna-se relevante para o aumento da qualidade de vida. Nesta perspetiva, o 'social' é contemporaneamente: o 'contexto' da ação (geralmente referido como o capital social), o 'objeto' da ação (por exemplo, ações de inclusão social através da educação) e o 'instrumento' da ação de política (por exemplo, um projeto específico).

As formas possíveis de tratar estas três dimensões, no seio das filosofias de ação das políticas públicas, são variáveis nas experiências europeias. Veremos o porquê desta variabilidade num parágrafo específico dedicado à experimentação.

A dependência do contexto e a dialética entre os impactos de ações materiais e imateriais assume significados diferentes, questionando o papel do 'social' na implementação das políticas públicas de regeneração urbana. Trata-se de questionar a integração económica e territorial de tipologias de população específica (*people-targeted*), em partes de território diferenciadas (*area-based*). Assim, dependentemente dos pressupostos implícitos na filosofia de ação, e da forma como o 'social' é entendido, as políticas públicas podem ser declinadas como de 'renovação', 'requalificação', 'regeneração' ou 'revitalização' (ISCTE/CET, 2005; Moura et al., 2006). Estas diferentes declinações têm implicações no desenho dos modelos de gestão para a realização das intervenções. A análise dos modelos de gestão subjacente à implementação de políticas públicas de regeneração urbana prende-se com diferentes dimensões. Entre as mais relevantes para esta tese, destaca-se a reorganização dos atores envolvidos num processo de regeneração urbana, com vista à realização de ações programáticas ou à integração dos recursos. Esta reorganização surgiu com ênfase no final da década de '90, no quadro do *New Public Management* (NPM), relacionada com a avaliação da eficácia de políticas específicas, e a necessidade de 'otimização dos resultados'.

Importa sublinhar que 'modelos de gestão' e 'formas de governança' não são sinónimos, medida em que esta última se prende com as possibilidades de inter e intra-organização que esta tese visa investigar. Todavia, no seio da literatura e das experiências de política pública de regeneração urbana, estes dois aspetos foram (e são) frequentemente sobrepostos, originando contradições e paradoxos. De forma a clarificar este contexto, face à sua relevância para a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativas), nos próximos parágrafos serão analisados os pressupostos na base do modelo dominante de políticas de regeneração urbana. São estes: a 'abordagem integrada', o 'papel das parcerias', a 'perspetiva do desenvolvimento local', a 'experimentação' e a 'inovação'.

3.1.2. A lógica *area-based* nos processos de regeneração urbana

A nível internacional e europeu, existem diferenças significativas (entre os Estados e dentro dos próprios) nas formas de conceptualizar a regeneração urbana e de implementar as políticas associadas, mas também modelos comuns de ação pública (Andersson & Musterd, 2005; Padovani & Laino, 2000; Geddes, 2006; Burton et al., 2004; Lawless e Pearson, 2012; Bailey et al., 1995; Tosics, 2012). Estas diferenças são devidas à diferente ‘tipologia’ de instrumentos de política pública utilizados (considerando que frequentemente trata-se de instrumentos de natureza similar utilizados em contextos diferentes), bem como aos ‘pressupostos’ na base destas políticas.

Os ‘modelos’ de políticas principais que serão aqui considerados são os do contexto francês, norte-americano, do Reino Unido e italiano. Estes modelos são emblemáticos (ISCTE-IUL, 2005), na medida em que têm sido exportados para outros contextos, através de processos de “transferências de políticas” (Barosio et al., 2016), e serão por isso relacionados com o caso português. Estes processos ocorrem no seio de ‘práticas de políticas’, e difundiram-se no contexto da regeneração urbana, como é exemplo a “abordagem integrada” (Andersen, 2001, p. 18).

Na revisão da literatura emergiram quatro questões, interligadas entre si e associadas à caracterização dos modelos dominantes de regeneração urbana:

- As mudanças na natureza da questão social e da ‘questão urbana’, que decorreram da transformação do modelo de desenvolvimento económico (Moura et al., 2006), levaram à progressiva definição de formas de ação pública diferenciadas, tendo como objetivo o aumento da qualidade de vida. As políticas que têm este objetivo, tal como as de regeneração urbana, são entendidas como formas de contrastar a ‘insustentabilidade das políticas’ (cf. Justificação do Tema). Estamos perante políticas públicas definidas no interstício entre políticas sociais e políticas para a competitividade territorial, visando “contrariar o processo de deterioração e declínio das áreas centrais ou marginalizadas” (ISCTE/CET, 2005, pp. 9-10).
- Os entendimentos possíveis da questão do ‘social’ nas políticas públicas de regeneração urbana. De entre estes entendimentos, surge como relevante a perspetiva que assume o social como associado às “questões morais” (Andersson & Musterd, 2005) que caracterizam os contextos políticos nos quais se enquadram. Este entendimento analisa as políticas de regeneração urbana face ao seu enquadramento em Estados com tradições políticas social-democráticas, ou Estados de tipo pós-socialista. Nesta perspetiva, a questão do social é entendida num contexto de “paternalismo Social Democrático” (Andersson & Musterd, 2005, p. 385), na base de experiências de regeneração urbana concretizada na Europa Ocidental e do Norte, entre a década de ’90 e de 2000. Assim, as ‘operações’ de regeneração urbana (*area-based* ou não, de

iniciativa central ou local) são diretamente relacionadas com os sistemas de *welfare* social e (os modelos culturais e de valores) dos respetivos contextos nacionais.

- A “fragilização do estado social” e a sua inadequação em responder eficazmente aos problemas (ISCTE/CET, 2005, pp. 8-9). A assunção desta perspetiva representa o ‘contexto de ação’ dos processos de regeneração urbana, motivando a sua filosofia de ação. Ou seja, os processos de regeneração urbana visam suprir as consequências da fragilidade do estado social, no que remete para os principais serviços públicos. Neste entendimento, a resposta à inadequação da ação pública realiza-se através do estabelecimento de parceiras público-privadas, concretizadas por meio de processos de descentralização e desconcentração. Este processo representa a explicitação da ‘contração’ da ação pública, no contexto económico neoliberal. Assim, as mudanças que se verificam na dimensão da ação pública decorrem das mudanças que ocorrem no entendimento do ‘social’.
- Finalmente, outros autores (Malheiros, 2000) sublinham como as diferenças entre os diferentes modelos de regeneração decorram da natureza diferente dos problemas que se colocam em cada contexto específico (por exemplo, questões de natureza étnica e racial). O que tem implicações na forma como os pressupostos na base das próprias políticas são traduzidos no desenho das soluções a adotar.

3.1.3. A noção de ‘privação’ e ‘efeito bairro’

As experiências de regeneração urbana na Europa podem ser definidas como políticas *a la carte*, no sentido em que se configuram como um portefólio de projetos e programas, geralmente desenhadas a nível central, implementadas a nível local e assentes na lógica *area-based*. Nesta lógica, as políticas públicas de regeneração urbana têm como objeto de intervenção partes de território (os subúrbios, os centros históricos degradados, etc.) e tipologias de população específicas (ex.: população imigrada com baixos rendimentos). Neste sentido, trata-se de políticas com foco espacial, não estratégicas e diferenciadas entre si, dependentemente dos contextos de implementação.

Estas políticas não são políticas ‘universalistas’, a par das políticas setoriais do *welfare state* (políticas de educação, políticas sociais, etc.), embora se realizem neste. Os casos do Reino Unido e da França são duas grandes tendências de intervenção que se afirmaram a nível europeu, conhecendo processos de transferência para outros estados (ISCTE-CET, 2005). Portugal não foi exceção neste sentido, na medida em que tomou como grande referência o modelo francês dos *quartier en crise*, no domínio das políticas públicas de habitação. O seu entendimento está relacionado com uma perspetiva do ‘social’ (isto é, dos problemas de natureza social), que por sua vez está associada às noções de ‘periferia’ e de ‘subúrbios’, e tem como base o referencial francês ‘Desenvolvimento Social dos Bairros’ (promoção habitacional pública para populações em privação). A tradução portuguesa encontra-se em vários programas de políticas públicas de habitação, de

promoção pública, designadamente o “Programa Especial de Realojamento” (PER), lançado para o território nacional em 1993.

O conceito de ‘periferia’ não constitui objeto de análise desta tese, pois a questão de partida tem a ver com a adequação das novas formas de governança aos desafios que as ‘áreas urbanas em crise’ colocam às políticas públicas. O pressuposto da ‘proximidade espacial’ não era entendido como a única causa dos problemas de natureza social. A conceptualização da periferia, na lógica da proximidade espacial (isto é, de “configuração espacial dos problemas sociais”, Alietti, 2004, p. 4, tradução própria), distancia-se do entendimento da problemática das áreas urbanas em crise assim como é conceptualizada nesta investigação. A lógica da proximidade espacial assenta na ‘localização descentralizada dos problemas’, que, face à questão de partida desta investigação, representa só um dos problemas, potencialmente existentes na problemática das áreas urbanas em crise (cf. Capítulo 1). Consequentemente, a análise dos conceitos de periferia e áreas urbanas em crise coloca em causa perguntas de natureza epistemológica distinta (cf. Capítulo 1). Todavia, o que importa destacar é que um longo historial de intervenções de política pública em Portugal, implementadas em áreas urbanas em crise (não unicamente localizadas na periferia), foram desenhadas com base na ‘imitação’ de modelos de intervenção, cuja filosofia de ação se fundamentava na visão da periferia. Esta conceptualização assentava nos problemas específicos que caracterizavam o caso da França, nomeadamente a concentração espacial de população imigrada e a problemática da exclusão social. A sobreposição entre o conceito de periferia e o de áreas urbanas em crise é implícita no seio das políticas de regeneração urbana, e em Portugal foi devida à fraca conceptualização da noção de áreas urbanas em crise e à ausência de políticas nacionais para estas áreas.

No contexto europeu, as periferias foram o objeto privilegiado de reflexão e intervenção dos debates científicos e das políticas de regeneração urbana, nomeadamente na França (“*Contrats de Ville*”) e no Reino Unido (“*New Deal for Communities*”, NDC). É exemplo desta reflexão a noção de ‘atomização social’ (Wacquant, in Mingione, 1995). As periferias foram conceptualizadas como partes de cidade, caracterizadas pela ausência e inadequação de serviços e instalações públicas (equipamentos, habitação, etc.) e como lugares de concentração da falta de recursos económicos (associados ao domínio do emprego). Isto é, as periferias eram consideradas como ‘bairros em privação’ (*deprived neighbourhood*), designadamente nas políticas públicas no Reino Unido.

Assim, as periferias coincidiram com a problemática da ‘marginalização social’ (sobretudo na França), como associada à localização espacial e geográfica, descentrada relativamente ao centro das cidades. Este entendimento levou, como no caso de França, à implementação de medidas de política pública específicas (para esta tipologia de território), sobretudo no domínio da habitação. Outras perspetivas diferenciam-se do caso francês, no que remete para o entendimento da periferia como lugar de oportunidades

em detrimento de uma visão unicamente geográfica e espacial, como é exemplo o programa experimental dos “Contratos de Bairro” (“Contratti di Quartiere”) em Itália.

Iniciado em 1998, o programa “Contratos de Bairro” foi uma medida de política pública de caráter nacional experimental, que tinha como territórios de intervenção “âmbitos urbanos degradados”. Tendo como referência a experiência dos “Contrats de Ville”, o programa visava a inovação nas políticas públicas de regeneração urbana, aplicando a abordagem integrada e *area-based*, e com o objetivo de aumentar a inclusão social, através da implementação de projetos-piloto (Alietti & Paone, 2009, p. 1). No âmbito deste programa, as intervenções eram concentradas em bairros residenciais de promoção pública, com o objetivo de fomentar processos de transformação urbanística, na sua integração com ações de promoção do emprego e da coesão social. Para este objetivo, o programa apostava nas parcerias locais e no envolvimento dos habitantes como condições de sucesso do programa, assentando numa lógica participativa, e nalguns casos prevendo gabinetes de apoio à implementação nos bairros (Padovani, 1998, 2007).

O caso italiano destaca-se de outros contextos, na medida em que as políticas de regeneração urbana são conceptualizadas e concretizadas por meio da relação entre planeamento urbano, ordenamento do território e políticas públicas. Isto é, a regeneração urbana é entendida no quadro do “governo do território” (Indovina, 1994, 2014), realizando-se por meio de instrumentos disciplinados pelos quadros normativos das leis urbanísticas nacionais (Radicioni, in Boniburini, 2009, p. 101). Este caso é relevante também por ser baseado na questão das ‘parcerias’ (no seio da negociação dos interesses acima referida) que assumem a sua forma mais interessante na experiência dos “Pactos Territoriais” (“Patti Territoriali”). Os Pactos Territoriais são um instrumento de ‘programação territorial negociada’, assente na negociação entre atores, e têm como objetivo a coesão económica e social nos territórios de intervenção. Antecipando o princípio comunitário da “coesão territorial”, os Pactos Territoriais foram considerados instrumentos inovadores de política pública (Palermo & Pasqui, 2005). Este instrumento assentava em modelos de desenvolvimento económicos territoriais, visando a diminuição dos desequilíbrios regionais. Para este fim, os Pactos Territoriais realizavam-se na forma de ‘coordenação estratégica das intervenções’ (produtivas, infraestruturais), de forma a criar interconexões entre diferentes localidades e concorrer a financiamentos públicos da Administração Central.

Especificamente, os Pactos Territoriais eram “acordos entre representantes das administrações locais, empreendedores e sindicatos dos trabalhadores para a realização de projetos de empreendimento e intervenções públicas, aos quais podem aderir câmaras contíguas” (Accetturo & De Blasio, 2007 p. 1, tradução própria). Esta experiência, apesar de não ter sido uma política pública de regeneração urbana, é relevante face à questão de partida para o efeito do modelo de governança que foi desenhado com vista à construção de uma visão estratégica do desenvolvimento territorial.

No que remete para o contexto francês, as experiências de regeneração urbana desenvolvidas assentavam na aplicação dos princípios universalistas do estado social, através da transmigração do princípio de “diversidade cultural”, para formas de ação baseadas na ideia de ‘mixité funcional social’. A própria política urbana francesa foi desenhada com base na noção de ‘integração multicultural’, tendo como lugar de expressão os contextos espaciais de bairros sociais de grandes dimensões, os chamados “*grand ensembles*”. Estes bairros foram construídos após a Segunda Guerra Mundial, numa lógica modernista, sendo caracterizados por elevada sobrelotação dos fogos e por processos de degradação físicos e fragmentação social.

No caso da Politique de la Ville, visando contrastar a segregação social, as experiências *area-based* implementadas “coincidiram com a gestão da concentração de migrantes nas cidades” (Kirszbaum, 2004, tradução própria), enquadrando-se no modelo da “renovação urbana”. Ou seja, políticas públicas orientadas para o “mix social” e a “integração multicultural” em áreas urbanas “sensíveis” representaram, ao mesmo tempo, o objetivo e o instrumento da política urbana francesa. Estas áreas eram entendidas como sujeitas a um ‘stress interno’. O exemplo mais relevante desta filosofia de ação foi o “*Programme National de Rénovation Urbaine*” (2003-2013) que identificava porções de territórios específicas (“Zonas Urbanas Sensíveis”), nas quais intervir tendo como ponto de partida as características sociais e culturais dos residentes. Estas ações eram lideradas por um ator central, a Agence National pour la Rénovation Urbaine (ANRU), enquanto *gatekeeper*. Através de um modelo de financiamento público-privado, instituições e organizações públicas e privadas locais eram responsáveis pela implementação de “operações de renovação urbana”, orientadas por pressupostos definidos ao nível central (ANRU). De acordo com Norsa e De Matteis (2011), entre os pressupostos na base desta política estavam: o envolvimento das populações com vista à eficácia das ações; o desenho de novas soluções habitacionais; a construção de parcerias; e o fornecimento de novos serviços públicos. O pressuposto de cariz social implícito no modelo francês (aperfeiçoado nas operações de “*Développement Social des Quartiers*”, DSQ), caracterizou o histórico da renovação urbana francesa, atribuindo à Administração central a posição de liderança e protagonismo a nível local (Padovani, 2002). A questão social no modelo francês era assim ‘espacializada’ e concentrada nas periferias (os “quartiers en crise”), correspondendo com as ‘*banlieu*’ (Moura, 2006, p. 16). Assim, este modelo foi assumido como ‘o’ modelo das “políticas de bairro” (Padovani & Bricocoli, 2006, tradução própria), sendo replicado em outros contextos nacionais (com muitas contradições). Neste modelo, admitia-se que a ‘*mixité social*’ fosse a resposta adequada para gerir a questão urbana francesa, caracterizada por fenómenos de imigração massiva dos países de língua francesa (ex-colónias) e de problemas de ‘integração’ na sociedade. Estas políticas foram recentemente criticadas no seio da literatura, na medida em que produziram efeitos perversos, devidos ao

aumento do valor de mercado da habitação nas áreas que tinham sido objeto de intervenção (Bricocoli & Cucca, 2014).

No caso do Reino Unido, as políticas de regeneração urbana foram implementadas nas chamadas “*inner cities*” (o correspondente das *banlieues* francesas), através da abordagem *area-based* e da lógica da privação (*deprived neighbourhood*). Enquadrada numa perspetiva localista (*localism*), a ação pública traduziu-se numa lógica ‘por projetos’ enquadrados em programas específicos. O NDC foi lançado pelo governo de Blair como projeto-piloto em 1998, com programação decenal (2001-2011), no âmbito da reforma da agenda política nacional e da Administração Central (“*New Labour*”). O NDC estava associado ao quadro de referência da “*National Strategy for Neighbourhood Renewal*” (NSNR), e decorria da experiência precedente de 1998 da “*Social Exclusion Unit*” (D’Albergo, 2009). Tendo como objetivo o combate à exclusão social e à situação dos bairros desfavorecidos (Epstein, 2013, p. 1), de acordo com o relatório final de avaliação do programa, o NDC intervinha em 39 bairros, sendo caracterizado por uma lógica “*place-related outcomes*” (crime, comunidade, habitação e espaço construído) e “*people-related outcomes*” (educação, saúde, desemprego). A lógica do NDC assentava na noção de efeito bairro, e na construção de ‘indicadores de privação’, os quais mediam a qualidade de vida nas áreas objeto de intervenção (definindo valores limites), e desenhavam ‘projetos locais’ para estas áreas.

De uma forma geral, as políticas públicas de regeneração urbana no Reino Unido estiveram e estão associadas a processos de ‘*desregulation*’, ‘devolução’ e ‘descentralização’ da ação pública. Assim, no seio do debate sobre o localismo (*new localism*), o modelo do Reino Unido caracterizou-se por quatro aspetos principais:

- A lógica de “seletividade territorial” (ISCTE, 2005), assente na abordagem *area-based* e na perspetiva da privação, utilizando para o efeito indicadores de natureza técnica quantitativa (taxa de desemprego, percentagem de população imigrada, baixa escolarização, etc.), que eram assumidos como representativos da falta de recursos (materiais e imateriais) e de acesso a serviços públicos.
- O processo de “*join up*” e “*downscaling*” (Jones, 2003, p. 584), ou seja, de descentralização de ‘funções’, ‘competências’ e ‘responsabilidades’, do governo central para as ‘localidades’, na forma de “cooperação entre políticas” (Stead & Meijers, 1998b).
- A lógica de ‘competição económica e territorial’ entre localidades no seio de processos de descentralização (Robson et al., 2003).
- O estabelecimento de ‘parcerias’ (contratos público-privado) para a prestação de serviços locais.

Este modelo foi exportado para outros Estados (*policy transfer*), representando ainda hoje o modelo mais utilizado nas políticas públicas de regeneração urbana. A abordagem *area-based* implícita neste modelo tem reforçado a noção de efeito bairro (*neighbourhood effect*). Como vimos no Capítulo 1, a conceptualização desta noção tem como seu

precursor a perspectiva 'ecológica', 'humana' e 'natural' da "Escola de Chicago" dos anos '20. Esta noção assenta no 'entendimento espacial' da privação, e nos efeitos desta, na qualidade de vida das populações residentes em bairros em privação (*deprived neighbourhood*). Nesta perspectiva, a privação (falta de recursos) reproduz-se de forma crónica como consequência da 'localização espacial' do bairro, reiterando problemas sociais (exclusão social, segregação espacial, etc.) e impedindo o resgate das populações afetadas por estes problemas. Nesta perspectiva, os problemas sociais são 'localizados' nos bairros em privação, diferentemente do entendimento das áreas urbanas em crise. Trata-se de um modelo de "espacialização dos problemas e de problematização dos territórios" (Cottino, 2009), assente no pressuposto de que a existência de problemas, e a sua reiteração no tempo, são causados pelo facto desta população residir numa unidade territorial espacialmente delimitada (o bairro). O bairro é entendido como uma 'unidade territorial autónoma', ou seja, o lugar simultaneamente dos problemas e das soluções. A aplicação desta perspectiva nas políticas públicas tornou a ação pública nestas áreas 'autorreferencial', na medida em que as políticas públicas de regeneração urbana se concretizaram delimitando os bairros no espaço, e os projetos no tempo. O debate sobre a noção de efeito bairro é essencial face às formulações apresentadas no Capítulo 1 (ou seja, que os problemas das áreas urbanas em crise não têm origem unicamente local) e, por isso, será retomado nos parágrafos seguintes, onde serão analisadas as principais críticas existentes.

3.1.4. Principais críticas à lógica *area-based*

A lógica *area-based*, implícita nas políticas públicas de regeneração urbana, tem sido objeto de análises críticas no seio do debate académico e científico (Van Kempen & Murie, 2005; Andersson & Musterd, 2005; Robson et al., 2003; Parkinson, 2014). Estas análises podem ser divididas em quatro perspectivas principais:

- A primeira sublinha o facto deste modelo ser 'limitado' a territórios específicos, ou seja, critica-se a inclusão de algumas áreas em detrimento de outras (seletividade territorial). Neste contexto, associa-se a seletividade territorial ao fomento de problemas sociais já existentes, tal como é o caso da exclusão social (Parkinson, 2014).
- A segunda remete para a incapacidade desta lógica em "resolver problemas estruturais" (Anderson & Musterd, 2005, p. 386, tradução própria), como a permanência do desemprego, a dificuldade de acesso a uma habitação condigna, etc. Nesta perspectiva, estes problemas têm origem em outros níveis territoriais que não correspondem (unicamente) com a delimitação espacial das áreas de intervenção, necessitando assim de soluções intersetoriais.
- A terceira entende a lógica *area-based* como uma "extensão de formas de governança neoliberais" (Brenner & Theodore, 2002; Peck & Tickell, 2002 in Matthews, 2012, p. 151, tradução própria). No seio das perspectivas do "*urban regimes*" e "*state rescaling*", a lógica *area-based* é entendida como uma consequência das transformações estruturais, que

ocorrem ‘para além’ do domínio específico da regeneração urbana. Esta crítica foi aplicada ao caso do NDC no Reino Unido, na sua relação com os processos de descentralização (Lawless & Pearson, 2012).

- A quarta e última aponta para a necessidade de uma lógica mais “estratégica” (Hall, 1997; Turok, 1992, Matthews, 2011, p. 152) na definição dos objetivos das políticas públicas de regeneração urbana. Esta perspetiva está alinhada com o referencial do realismo crítico, e aponta para a necessidade de analisar a relação entre a interpretação dos atores envolvidos e a teoria subjacente à intervenção (Yanow, 1996 in Matthews, 2011, p. 151). Procura assim entender a forma como os residentes dos bairros (enquanto destinatários da ação) “capturam o significado” (Matthews, 2011, p. 152, tradução própria) simbólico das intervenções (ex.: intervenções materiais como a construção de equipamentos).

Retomaremos estas perspetivas críticas ao longo deste Capítulo, na sua relação com as noções de ‘integração’, ‘parcerias’ e o entendimento do ‘local’.

3.2. A ‘abordagem integrada’ nas políticas públicas de regeneração urbana

A regeneração urbana, ao longo da sua evolução e consolidação como conceito, no seio dos debates científicos (Magalhães, 2015), abraçou a noção de ‘abordagem integrada’ como condição *sine qua non* para o sucesso de programas e medidas de política pública. Esta perspetiva foi impulsionada no seio da ‘dimensão urbana’ das políticas europeias (Comissão Europeia, 1997), assim como no contexto do Esquema de Desenvolvimento Espacial Europeu (ESDP, 1998), que “identificou a integração de políticas setoriais como uma questão-chave” (Stead & Meijers, 2009, p. 318). Na mesma altura, o Fórum de Vienna de 1998 (Andersen, 2009; Aalbers & Van Beckhoven, 2010; Jacquier, 2005) definia as “políticas de desenvolvimento urbano integrado” (Jacquier, 2005, p. 364) com a comunicação intitulada “Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action” (Comissão Europeia, 1999). Consequentemente, a abordagem integrada foi-se afirmando como a forma mais adequada para enfrentar os problemas dos bairros desfavorecidos e em desvantagem. Posteriormente, a Carta de Leipzig de 2007 (ano da definição do princípio de coesão territorial e da consolidação do entendimento de bairros desfavorecidos) definiu a abordagem integrada como a condição de eficácia para o “desenvolvimento urbano sustentável”.

Neste quadro, a abordagem integrada tornou-se a dimensão privilegiada dos modelos de regeneração urbana (Robert & Skyes, 2000). Especificamente, de acordo com Parkinson (2014, p. 18), esta abordagem teve como principais pressupostos o melhoramento da relação entre políticas verticais e políticas horizontais; a interligação entre objetivos de diferente natureza (articulando abordagens *mainstream* e *area-based*); a construção de novos mecanismos para o fornecimento dos serviços públicos; e a abertura dos processos de decisão a atores não exclusivamente públicos (ex.: sociedade civil organizada). Neste contexto, a abordagem integrada foi assumida como “a solução mais

efetiva” (Andersen, 2009, p. 18, tradução própria) para os problemas sociais que afetavam as áreas urbanas. No entanto, surgiram críticas sobre os efeitos perversos desta abordagem para a qualidade de vida das populações residentes nas áreas objeto de intervenção (Stead & Meijers, 2009; Parkinson, 1998), que são relevantes face à questão de partida. Em particular, Parkinson (2014, p. 8) identifica como principais pontos críticos:

- o risco de “deslocar” os problemas de uma área para uma outra;
- o facto dos problemas estruturais (ex.: exclusão social) afetarem populações que residem também fora das áreas interessadas por uma intervenção;
- o facto da delimitação dos problemas alimentar efeitos perversos de guetização;
- a relevância da relação entre políticas públicas locais e políticas públicas centrais, sendo necessário, para enfrentar os problemas em causa, priorizar programas nacionais, em detrimento de “programas urbanos especiais” (Parkinson, 2014, p. 8, tradução própria).

A forma como a abordagem integrada vem traduzida na implementação de medidas de política pública de regeneração urbana tem implicações na concretização de novas formas de governança. A perspetiva que aqui se assume é a da “integração de políticas” (Kearns, 2004; Parkinson, 1998; Stead & Meijers, 2009; Henriques, 2010). Este conceito será aprofundado no contexto da análise empírica, visando entender de que forma a abordagem integrada representa um elemento crítico das novas formas de governança, no seio da análise da IBC. Para este fim, os parágrafos que seguem clarificam a posição conceptual que se assume nesta tese.

3.2.1. As dimensões da abordagem integrada

A abordagem integrada tornou-se um dos conceitos-chave das agendas políticas e das experiências de regeneração urbana no contexto internacional (OCDE, 1998), comunitário (Comissão Europeia, 1997, 2007, 2009) e dos estados nacionais. Todavia, não há um consenso unívoco quanto à sua tradução nas políticas públicas. De acordo com Stead e Meijers (2009), a “definição dos seus significados não é clara, nem é claro de que forma se pode alcançar” (Stead & Meijers, 2009, p. 317, tradução própria). Neste sentido, a abordagem integrada é um conceito polissémico que corre o risco de se tornar uma “retórica de políticas” (Jacquier, 2005, p. 364, tradução própria), não coerente com uma estratégia urbana compreensiva.

Ao longo das práticas de política pública, na diversidade dos contextos nacionais europeus, a ‘abordagem integrada à regeneração urbana’ foi assumida como “uma resposta a uma crise de governação” (Jacquier, 2005, p. 365, tradução própria). A sua realização coincidiu com a integração das “dimensões de intervenção, funções urbanas, parceiros e recursos” (ISCTE/CET, 2005, p. 16), sendo entendida como um ‘princípio’, um ‘objetivo’ ou um ‘meio’. Este entendimento ocorreu também no que remete para a noção de governança que será aprofundada nesta tese e que demonstrará de que forma estes conceitos são interdependentes. Especificamente, a abordagem integrada:

- é um princípio, no momento em que vem incorporado, na fase de desenho de medidas de política pública, acreditando ser uma condição que sustenta a ação, respondendo simultaneamente a desafios de natureza diversificada.
- é um objetivo, no momento em que é o resultado de um programa ou política, enquanto expressão concreta de uma mudança ocorrida.
- é um meio, no momento em que visa assegurar *a priori* o sucesso de um programa ou de uma política, ou seja, provocar ‘mudanças’.

Tendo em conta estes pressupostos, os diferentes sentidos de significados que a ‘abordagem integrada à regeneração urbana’ assumiu podem ser resumidos nas declinações que seguem.

Integração funcional

Entende-se a integração como “funcional” (ISCTE/CET, 2005, p. 15) à “combinação de medidas pertencentes a diferentes setores ou segmentos” (Van Kempen et al., 2007, p. 487, tradução própria). Nesta perspetiva, a abordagem integrada é entendida como uma combinação entre domínios de políticas diferentes, de forma a atacar simultaneamente problemas diversificados (Andersen, 2009, p. 18). Esta perspetiva tornou-se uma orientação estratégica para os bairros desfavorecidos (Comissão Europeia, 2009).

Integração como parcerias

Trata-se de integração como “colaboração entre diferentes parceiros” (Van Kempen et. al., 2007, tradução própria) públicos e privados, designadamente a Administração Central e os seus serviços descentralizados, a sociedade civil organizada, as autarquias locais e instituições públicas (ISCTE/CET, 2005, p. 84). Nesta perspetiva, a abordagem integrada realiza-se através do estabelecimento de parcerias sob a forma de contratos, tal como acontece no caso do *New Deal for Communities* no Reino Unido, e assume-se que não há integração sem parcerias, e vice-versa (Andersen, 2009; Kearns & Paddison, 2000; Elander & Blanc, 2001).

Integração de recursos

Trata-se da integração na dimensão dos recursos (ISCTE-CET, 2005, p. 16) que se realiza como consequência dos processos de descentralização das funções, responsabilidades e competências. Aqui, as análises relativas aos processos de regeneração urbana, no que remete para o domínio das políticas de habitação social na Europa, identificam a questão da “divisão dos recursos” (Van Beckhoven, 2006, p. 30) como a tradução da abordagem integrada.

Integração entre níveis de governança

Nesta abordagem, a integração realiza-se “entre diferentes níveis de intervenção, social, económica e urbanística orientada ao local e à participação dos habitantes” (Alietti, 2004, p. 4, citando Tosi, 1994, tradução própria). Trata-se da integração entre níveis de governança como meio para alcançar a integração social das comunidades (Geddes, 2000; Corcoran, 2006; Jones, 2003) e contrastar com a “desintegração das localidades” (Moulaert, 2000, p. 32). É este o caso dos programas de regeneração urbana implementados em Itália, os “Contratos de Bairro”.

Integração na política, estratégica e territorial

Trata-se da integração entre políticas na sua relação com os processos de desenvolvimento urbano, no seio de uma perspectiva de governança multinível (Le Gales, 2002; Kearns & Paddison, 2000; Jacquier, 2005). A abordagem integrada é entendida como “estratégia de política urbana” (Jacquier, 2005, p. 363, tradução própria). Trata-se da “integração política entre os atores envolvidos” (Vitale & Le Gales, 2009, p. 14), que se concretiza através da reconfiguração dos quadros regulamentares, na definição de novos compromissos institucionais. Nesta perspectiva, a integração torna-se o meio para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável (Cameron et al., 2004), e para assegurar a “coerência entre políticas” (*policy coherence*, OCDE, 2003), que é um dos princípios implícitos necessários à realização da boa governança (Comissão Europeia, 2001, in Stead & Meijers, 2009, p. 318).

Neste sentido, a abordagem integrada é em si própria uma “forma de governança” (Aalbers & Van Beckhoven, 2010, p. 31) no seio dos processos de regeneração urbana, com vista à resolução dos problemas através da integração entre políticas (Van Beckhoven, 2006). Governança e integração representariam então a consequência dos processos de transferência de atividades, processos decisórios e assuntos públicos “fora da responsabilidade exclusiva do estado” (Kooiman, 1993, tradução própria), isto é, para o mercado e a sociedade civil.

3.2.2. A abordagem integrada para a governança ‘flexível’

Tendo em conta a questão de partida desta investigação, a abordagem integrada nas políticas de regeneração urbana resulta associada a duas questões essenciais. Primeiro, a “inadequação das políticas setoriais tradicionais em lidar com a complexidade dos problemas urbanos” (Andersen, 2009, p. 18). Segundo, a reconfiguração das relações de poder, competências e responsabilidade entre níveis de governança, por meio de processos de ‘descentralização’. Numa perspectiva de governança multinível, a abordagem integrada fundamenta a natureza multiescalar (a “integração territorial”, Vigari & Haley, 2009) das políticas de regeneração urbana, na medida em que remete para a “integração entre estruturas de decisão” (Burton et al., 2004, p. 23, tradução própria) e tem implicações nas

“ligações interinstitucionais” (Andersen, 2009, p. 18, tradução própria). Estas ligações estão associadas à mudança na ação pública e à reconfiguração da sua relação com as diferentes escalas territoriais (bairro, freguesia, concelho, etc.). Esta perspetiva é essencial para a análise da ação em áreas urbanas em crise, enquanto forma mais adequada para equacionar as soluções aos “problemas interligados” (Conway & Konvitz, 2000, tradução própria), e será por isso objeto privilegiado de reflexão no seio da análise empírica.

Uma perspetiva que merece atenção face à questão de partida desta investigação é oferecida por Stead e Meijers no contexto do planeamento espacial. Estes autores entendem a abordagem integrada como “integração de políticas quer no sentido horizontal, entre domínios de políticas, quer verticalmente, entre atores de políticas e escalas de governança” (Stead & Meijers, 2009, p. 317, tradução própria). Nesta perspetiva, a integração de políticas assenta nas dimensões de “intra e inter-organização” (Stead & Meijers, 2009, p. 320), tendo a segunda implicações relevantes no seio das novas formas de governança multinível, integrada e colaborativa. Na perspetiva destes autores, existe uma diferença entre “integração de políticas” (*policy integration*), “coordenação entre políticas” (*policy coordination*) e “cooperação entre políticas” (*policy cooperation*). Todavia, nas experiências de política pública esta diferença não é adequadamente considerada. Ou seja, de acordo com Henriques, “embora expressões como ‘integração de políticas’ (*policy integration*), ‘coordenação de políticas’ e ‘cooperação de políticas’ sejam expressões que acolham referências crescentes, nem sempre é rigoroso o modo como são usadas” (Henriques, 2016, p. 206). O entendimento das implicações de política pública que estas diferenças têm, no seio de programas de natureza experimental, torna-se essencial para entender a adequação de novas formas de governança, na sua concretização em áreas urbanas em crise.

Neste sentido, as três tipologias acima correspondem a ‘graus’ diferenciados de ‘compromisso’ e de assunção de novas responsabilidades pelos agentes transformadores (alteração nas práticas convencionais). A ‘coordenação’ e a ‘cooperação’ implicam um processo de co-elaboração. A primeira implica uma partilha de ações e objetivos de política, enquanto que a segunda não. No que remete para a ‘integração de políticas’, esta verifica-se quando um agente transformador compartilha objetivos comuns e assume um compromisso operacional, para além da sua área de intervenção, de forma a resolver um problema específico (Stead & Meijer, 2009, pp. 321-322). Trata-se de uma assunção de responsabilidades numa área de competência que está para além da sua própria prática convencional e do seu domínio de intervenção (através do seu envolvimento com outros atores de outras áreas). Esta questão torna-se relevante quando estamos perante atores da administração pública, que (convencionalmente) implementam as políticas públicas ‘por silos’ (OCDE, 2001). Em experiências de regeneração urbana, estes atores encontram-se desafiados a partilhar experiências e competências com outras áreas.

Pelas razões até aqui referidas, a noção de integração entre políticas será utilizada como categoria analítica no seio da análise empírica desta investigação, onde se procurará entender a interpretação das parcerias por parte dos agentes transformadores e, conseqüentemente, as 'condições da integração'. Face a este objetivo, assume-se nesta tese que a abordagem integrada em contextos de experimentação e inovação em políticas públicas seja 'dependente do contexto' (*context-dependent*). Está em causa a identificação dos elementos que podem facilitar ou inibir a integração, designadamente no seio de processos de "descentralização na gestão dos serviços públicos" (Le Gales, 2000) que caracterizam as políticas de regeneração urbana. Nestas políticas, a ação pública central está sujeita a processos de fragmentação inter e intra-setorial. A definição do 'contexto', na sua relação com a noção de integração, será objeto privilegiado da análise empírica, focando a atenção na dimensão institucional das configurações organizacionais, nas formas da ação pública central e na sua relação com os outros níveis de intervenção (nomeadamente, o local).

Finalmente, duas questões emergem como essenciais face à questão de partida desta investigação. Em primeiro lugar, a integração na sua relação com a dialética entre ações de natureza material e de natureza imaterial. Nesta dialética pode verificar-se o aumento da exclusão social no seguimento de processos de sobrevalorização fundiária, induzidos pelo modelo do "social mix" (Bricocoli, 2014). Também a excessiva especialização num domínio específico (ações de natureza exclusivamente física ou de natureza exclusivamente social) podem ter efeitos não previstos. Em segundo lugar, se a abordagem integrada implica (e se realiza através de) o estabelecimento de (novas) parcerias entre os agentes transformadores, então o 'posicionamento' destes no processo de regeneração pode mudar relativamente à configuração anterior. Esta mudança realizar-se-á através de mecanismos de 'inovação' nas práticas de política pública, bem como nas práticas dos agentes transformadores envolvidos no processo.

Por conseguinte, nesta tese assume-se que o desenho das novas formas de governança, que suportam o processo de mudança possível, terá que ser adequadamente 'flexível'. Ou seja, terá que se adaptar aos contextos e incorporar uma abordagem integrada 'estratégica', de forma a evitar a reiteração de ações setorializadas e exclusivas para territórios específicos. Conseqüentemente, esta flexibilidade poderá acomodar os desafios que as formas de governança colocam, sendo suportada por processos suficientemente inovadores, capazes de ultrapassar culturas administrativas e práticas da ação pública convencional (Aalbers & Van Beckhovem, 2010, p. 32). Concluindo, as políticas de regeneração em áreas urbanas em crise (de natureza experimental e com vista à inovação nas políticas públicas) implicam, através da concretização de novas formas de governança, a revisitação das relações entre atores (designadamente, de subsidiariedade). Estas formas, por sua vez, colocam desafios de natureza organizacional (condição para a integração) às estruturas e às práticas de política pública pré-existentes. Aprofundaremos a

perspetiva apresentada neste parágrafo no Capítulo 4, no seio da caracterização dos ‘pressupostos’ na base da IBC.

3.3. O papel das parcerias e a “tendência colaborativa”

As políticas públicas de regeneração urbana de tipo ‘area-based’ têm assumido a questão das parcerias como estrutural, originando retóricas de intervenção. Alguns autores definem este processo como um verdadeiro “partnership turn” (Corcoran, 2006, p. 404) e uma “tendência colaborativa” generalizada (ibidem, p. 416, tradução própria), nas políticas de regeneração urbana. Tal como apontado por vários autores (Elander & Blanc, 2001; Hastings, 2003), a questão das parcerias (público-privado, público-público e privado-privado) é interdependente da abordagem integrada enquanto “instrumento de governação urbana” (Andersen, 2009, p. 19, tradução própria). Ou seja, o desenvolvimento de uma abordagem de parceria, na sua declinação ‘local’, tem sido entendido como necessário para lidar com problemas complexos que vão para “além dos limites e das responsabilidades institucionais” (Geddes & Le Gales, 2001, p. 253 in Corcoran, 2006, p. 403).

Nesta perspetiva, as parcerias são um instrumento mediador entre domínios de política pública diferentes. Revêm a relação entre os níveis da ação pública e a sua relação com o mercado e a sociedade civil (Atkinson 2007, Jones 2003), admitindo o “envolvimento da comunidade no desenho e implementação das políticas públicas” (Burton et al., 2004, p. 8). Todavia, o envolvimento de uma comunidade, através do ‘estabelecimento de parcerias’, não se realiza, necessariamente, na fase de implementação das ações previstas num programa. Ou seja, encontra-se frequentemente limitado à fase estratégica do planeamento das ações. Este aspeto é relevante, pois o que se entende por ‘comunidade’ numa dada localidade, e qual o seu papel no seio das parcerias, é relevante na análise e desenho das políticas públicas. Será por isso aprofundado no parágrafo sobre a perspetiva do desenvolvimento local e do localismo.

Na evolução das políticas públicas de regeneração urbana à escala mundial, a dialética entre comunidades locais e políticas públicas tem sido identificada como uma relação dicotómica entre modelos “*top-down*” e “*bottom-up*”. Esta dialética esteve no auge na década de ’70 com as experiências pioneiras de ‘*community planning*’ (até hoje consolidadas nas agendas de políticas dos governos locais) no contexto norte-americano, como é exemplo o projeto do “*Bronx Center Plan*” em Nova York (Boselli et al., 2003, p. 47). Na base desta consolidação esteve o princípio de que os modelos *bottom-up* fossem mais ‘adequados’ que os *top-down*. É este o caso, por exemplo, da experiência da “Social Exclusion Unit” (Burton et al., 2004). O pressuposto na base desta abordagem é que a ‘eficácia’ das soluções será maior se estas “refletirem as aspirações das populações beneficiárias da intervenção” (Burton et al., 2004) em outros níveis de governança e governação (por exemplo, a Administração Central). Nesta perspetiva, as configurações e a geometria das relações entre níveis de governança são revisitados, visando a redistribuição

de competências, funções e responsabilidades. No caso do Reino Unido, este processo verificou-se de forma interdependente das dinâmicas de 'deregulation' e 'devolution' institucional, que levaram para processos de descentralização e re-territorialização das políticas públicas, como no caso dos *New Deal for Communities* (NDC). As análises empíricas que têm aprofundado modelos híbridos entre modelos *top-down* e *bottom-up* são exíguas. Por isso, assume-se aqui que a dicotomia entre estes modelos não seja adequada face à complexidade que caracteriza a problemática das áreas urbanas em crise. Isto é, o estabelecimento das parcerias deverá realizar-se na conjugação dos dois modelos.

Esta reflexão (que será aprofundada na análise empírica) implica entender até que ponto o desenvolvimento local, a realizar-se através de parcerias, é possível através da resolução local dos problemas, sem necessitar de uma 'coordenação supralocal' (por exemplo, central) das ações. Admitindo que as parcerias sejam um pressuposto de novas formas de governança, então será necessário entender em que níveis desta governança será mais adequado estabelecer estas parcerias. Dito de outra forma, importará entender se a resolução de um problema local se realiza através de parcerias, também 'locais', ou se será mais adequado que se realizem noutros níveis (horizontais e verticais), como o central, por exemplo. Nesta perspetiva, as parcerias iriam traduzir-se em formas de colaboração (Corcrane, 2006) entre atores, em diferentes níveis de governança, através da abertura dos processos decisórios. Na literatura, bem como nas experiências concretas de regeneração urbana, a questão das parcerias vem convencionalmente associada a contextos de governança, tornando-se ela própria uma característica estrutural de novas formas de governança.

Nesta tese assume-se que a 'construção das condições', com vista ao estabelecimento das parcerias, tenha que ser um objetivo primário das políticas de regeneração urbana, no seio de políticas integradas. Todavia, a necessidade da construção *a priori* destas condições não é comum no seio das experiências de regeneração urbana a nível europeu, nem nas experiências que tinham natureza experimental, como é o caso do ciclo de programação URBAN.

No seio de processos de regeneração urbana, que assentam em novas formas de governança, a questão das parcerias é entendida como uma ferramenta de política pública, com um objetivo duplo: valorizar as potencialidades endógenas existentes nas localidades (recursos e oportunidades) e viabilizar a concretização da governança. Assim, o estabelecimento de parcerias surge associado a formas mais ou menos intensas de participação e coprodução de conhecimento coletivo entre os atores. É este o caso do envolvimento da população local nas fases de desenho e implementação de um programa. Convencionalmente, esta participação é associada às comunidades locais e as análises *ex post* dos programas são 'análises de processo' que tentam medir a 'intensidade' desta participação no processo de decisão e entender a sua relevância nos resultados de uma intervenção.

Neste contexto, a relação de interdependência entre as parcerias e participação das populações, na forma 'retórica' precedentemente referida, foi objeto de análises críticas (Burton, 2004; Alcock, 2004; Cooke & Kothari, 2002; Atkinson, 2003). Estes debates são associados à análise das experiências inglesas (o caso dos *New Deal for Community*), norte-europeias (nomeadamente, Holanda, Suécia, Dinamarca, Alemanha) ou ainda de programas experimentais comunitários, como é o caso da iniciativa URBAN (Laino 1996, 1999; Padovani 1998; Alves, 2013; Atkinson, 2007). No entanto, no caso português esta reflexão encontra-se pouco desenvolvida. Assim, o papel das parcerias nos processos de regeneração urbana pode ser enquadrado nos seguintes entendimentos.

Parcerias para a participação

Neste entendimento, as parcerias estão associadas a formas de participação através do "envolvimento de comunidades locais" (Geddes, 2000), visando "democratizar as instituições" (Jones, 2003, p. 592). Este entendimento tornou-se uma retórica consolidada nas experiências de regeneração urbana, promovida através de processos de capacitação, na perspetiva do "desenvolvimento comunitário". Nesta 'perspetiva democrática', Corcoran (2006, p. 414) identifica três tipologias de participação nos programas de regeneração urbana: "representação", "deliberação" e "clientelismo", admitindo também que se possa verificar a combinação entre estas tipologias.

Parcerias sociais para a reconfiguração relacional

Neste entendimento, as parcerias são entendidas como meio para a 'fundamentação social' das políticas públicas. Ou seja, as parcerias são o meio para 'aproximar' níveis de governação no contexto de novas formas de governança: entre o nível central e o local (as câmaras), e entre este e as comunidades. Através de 'acordos' e 'compromissos', este processo de aproximação é considerado a resposta, na forma de fornecimento de serviços sociais a nível local (Corcoran, 2006, p. 418), à retração da Administração Central. Nestes casos, a Administração Central fica numa posição de 'facilitação', e os atores de nível local adquirem legitimação (por parte do primeiro) para a gestão e implementação das ações.

Parcerias para a adaptação e flexibilização institucional

Nesta perspetiva, as parcerias são o instrumento para lidar com a "pressão para a inovação e adaptação" (Borzel & Risse, 2009) que os processos de regeneração colocam às estruturas organizacionais da ação pública. Em programas de natureza experimental, a pressão para a inovação determina a "quebra de mecanismos tradicionais" (Padovani, 2002) e a "re-adaptação" (Jones, 2003, p. 592) destes mecanismos no contexto específico das novas parcerias. O que significa que as novas formas de governança fora do 'local' de intervenção, e fora do contexto relacional das parcerias, têm de ser suficientemente "flexíveis para a viabilização da mudança" (Burton et al., 2004, p. 6, tradução própria) e para

a gestão de possíveis efeitos inesperados. Neste sentido, as parcerias permitem a flexibilização das novas formas de governança (a sua capacidade de adaptação a cada contexto específico), abrindo janelas de oportunidade para a co-construção de novos “espaços institucionais” (Jones, 2003, p. 592). Estes espaços representam as condições para a eficácia das parcerias e para a implementação das medidas de política pública.

Parcerias para a autossustentação

As parcerias são aqui entendidas como instrumento para fomentar a coesão social, por meio de mecanismos de ‘tecnicização’ das formas de participação no processo decisório (Elander & Blanc, 2001, p. 279). A realização das parcerias leva assim para a definição de ‘novos atores’ (por exemplo, associações de habitantes) a serem incluídos no programa de regeneração urbana, que se configuram como agentes transformadores para viabilizar a mudança após o processo.

No seio das análises críticas quanto à eficácia das parcerias, a ‘retórica da participação’ implícita no seu estabelecimento destas associa-se à existência de contradições e paradoxos. Segundo alguns autores, o estabelecimento das parcerias é considerado o “veículo institucional” (Jones, 2003, p. 582) da participação. O pressuposto aqui é que a participação corre o risco de ser ‘autorreferencial’, na medida em que:

- origina “interpretações patológicas das causas e das soluções da exclusão social” (Alcock, 2004, p. 1; tradução própria).
- as “regras do jogo” (Jones, 2003; Ansell & Gash, 2007), que definem o posicionamento dos atores no processo, não estão suficientemente explícitas (Burton et al., 2004) reproduzindo assimetrias e desigualdades no acesso a recursos (Cook & Kothari, 2001; Matthews, 2011).

A autorreferencialidade tem implicações no momento em que novas formas de governança são concretizadas em áreas urbanas em crise, traduzindo-se na realização de ações ‘localizadas’. A reiteração destas ações dificulta as possibilidades das formas de governança estarem enquadradas na ‘totalidade das localidades’, ou seja, numa perspetiva estratégica e territorial.

Face ao exposto, são seguidamente apresentadas reflexões conclusivas consideradas relevantes face à questão de partida.

Em primeiro lugar, as parcerias colocam em causa a representatividade dos interesses em jogo, que se realiza através da definição de novos papéis dos atores envolvidos no seio de “compromissos” (Amin, 2000 in Jones, 2003, p. 586). Estes compromissos levam para a reconfiguração das relações entre os atores envolvidos no processo de regeneração urbana. Neste processo, a distribuição dos poderes e a mobilização dos atores locais ocorrem de forma ‘heterogénea’, sendo que os atores têm posicionamentos e objetivos diversificados (Corcoran, 2006; Geddes, 2000). Originam-se,

assim, “regimes de parcerias” (Geddes, 2000, p. 789, tradução própria). A questão da representatividade tem relevância acrescida em programas de natureza experimental, na medida em que:

- Facilita a definição da ‘comunidade do programa’ (esclarecendo, por exemplo, a relação entre residentes não organizados e organizações da sociedade civil de base local);
- Pode resultar numa mudança positiva do *status quo* e no melhoramento das formas de inter-organização.
- Pode contribuir negativamente para o aumento de conflitos já existentes entre os atores ou para a definição de novos conflitos.

Em segundo lugar, os ‘compromissos’ referidos acima definem a natureza do processo de implementação de uma medida de política de regeneração urbana, caracterizando a estrutura das novas formas de governança. Particularmente, viabilizam a passagem da colaboração (nalguns casos, já existente antes da medida de política), para a coprodução na realização das ações, através da partilha de princípios e objetivos. Neste sentido, os compromissos permitem o reconhecimento recíproco das responsabilidades, definindo o posicionamento dos atores no processo. Assim, o estabelecimento de parcerias, por meio de compromissos formais, torna-se a condição para a eficácia das novas formas de governança. Todavia, esta perspectiva não é consensual no seio da literatura, pois alguns autores apontam para o facto do posicionamento formal dos atores fomentar situações de desigualdades em termos de poder (Cook & Kothari, 2001). O que se assume aqui, face à questão de partida, é que a autossustentação das ações dependerá do “contexto institucional em mudança” (Jones, 2003, p. 584) na qual as parcerias e os processos de participação ocorrem.

Em terceiro lugar, no início deste parágrafo referimos que o entendimento convencional é que as parcerias se realizam num modelo público-privado, designadamente através de parcerias privadas com o terceiro setor, como é o caso do NDC (Corcorane, 2006). Como vimos, a realização deste modelo está no centro das principais críticas à contração e retração da ação pública central. Na concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise, assume-se que as parcerias não se realizam unicamente no sentido público-privado, mas também nos sentidos ‘público-público’ e ‘privado-privado’. Estas três combinações possíveis (público-privado, público-público, privado-privado) dependem de dois fatores que viabilizam a sua realização no seio da concretização de novas formas de governança:

- O primeiro corresponde à passagem de formas de colaboração para formas de ‘compromisso’. O compromisso representa o meio para viabilizar as parcerias, enquanto “cooperação entre policymakers e stakeholders” (Hamilton et al., 2004). Neste sentido, as parcerias podem ser entendidas como “coligações de interesses para a construção de estratégias para resolver problemas urbanos” (Van Marissing et al., 2006, citando Bailey et al., 1995; Elander and Blanc, 2001, p. 279, tradução própria).

- O segundo corresponde à existência de processos de cooperação de natureza formal e de natureza informal, reconhecidos ou não dentro dos quadros de ação definidos no desenho de uma medida de política de regeneração urbana. Ou seja, assume-se que dentro de parcerias formais (reconhecidas pelos agentes transformadores dentro de compromissos institucionais) realizam-se parcerias de natureza 'informal' que contribuem para a concretização da governança. É este o caso de projetos locais implementados na área social por atores, não formalmente reconhecidos como parte do programa de regeneração, mas que realizam 'prestações de serviços'. Estas prestações são realizadas para o efeito da cooperação com atores formais, os quais não têm meios, competências ou recursos para realizar os objetivos específicos de um programa.

Concluindo, as parcerias, por si próprias, não representam (necessariamente) um elemento de inovação. A inovação nas parcerias dependerá das implicações (efeitos líquidos) que destas parcerias poderão, ou não, decorrer. Consequentemente, as parcerias representam a tradução da "auto-sustentação da ação" (Henriques, 2011), e dependem da 'qualidade' das relações de intra e inter-organização. Assim, o que está em causa é que a construção do 'compromisso' (por meio de parcerias e numa abordagem de integração de políticas) caracterize as novas formas de governança, implicando uma mudança na dimensão da prática individual dos agentes transformadores, nos vários níveis de ação (do central até ao local).

3.4. O entendimento do 'local' nas políticas públicas de regeneração urbana

O desenvolvimento local, no contexto de políticas públicas de regeneração urbana, é interdependente da integração de políticas e da construção de parcerias, enquanto pressuposto da ação. Neste sentido, no âmbito das experiências de regeneração urbana, assim como na literatura científica, o nível local foi 'eleito' como lugar privilegiado para a análise dos problemas, e para o desenho e implementação das soluções. Pois é ao nível local que a ação se realiza e que os resultados das políticas públicas de regeneração urbana são tangíveis.

O conceito de desenvolvimento local na regeneração urbana tem sido o centro dos debates académicos e institucionais. Nestes debates, refletiu-se sobre a adequação do desenvolvimento local enquanto modelo alternativo de desenvolvimento, e como lugar privilegiado para a 'experimentação' e 'inovação'. Este entendimento complementou a abordagem integrada, tornando-se uma retórica de ação e originando traduções contraditórias no desenho das políticas públicas. Ou seja, o entendimento do 'local', como nível adequado para enfrentar os desafios de natureza social e económica, gerou uma panóplia de conceptualizações nas quais era suficiente adicionar o local como 'adjetivo' para qualificar processos, atores e necessidades. Consequentemente, o desenvolvimento local tornou-se um instrumento setorial finalizado a resolver problemas de natureza social e de depressão económica em áreas específicas. Apesar disso, em muitas experiências

verificou-se a reiteração de práticas de política pública que não melhoravam a qualidade de vida nas localidades objeto de intervenção, o que gerou paradoxos da ação, como são exemplo as implicações negativas, para a qualidade de vida, do chamado '*knock-off effect*' (Corcoran, 2006; Slob et al., 2006), que ocorre no seguimento de processos de valorização territorial de partes de cidade. Face ao exposto, analisa-se seguidamente de que forma o desenvolvimento local foi incorporado nas práticas de regeneração urbana.

No final dos anos setenta, a perspetiva do desenvolvimento local foi conceptualizada no contexto da economia regional, definido como 'desenvolvimento local endógeno', no âmbito do debate sobre os 'desequilíbrios territoriais', como é o caso dos 'Pactos Territoriais' implementados em Itália. Nas décadas seguintes, o desenvolvimento local foi incorporado nas políticas públicas de regeneração urbana nos estados europeus, no contexto da abordagem *area-based*. No seio da reflexão sobre os processos de inovação, a sua conceptualização e operacionalização encontrou um lugar privilegiado nas políticas comunitárias, nomeadamente na dimensão urbana das políticas europeias. Importa sublinhar que a dimensão comunitária teve um papel fundamental nos estados europeus, em termos de circulação de ideias, valores, práticas de intervenção e fontes de financiamento (Programas Operacionais, Fundos Estruturais, etc.), com implicações relevantes na gestão das transformações urbanas e territoriais dos estados. São estes os casos das iniciativas experimentais "LEADER", "URBAN" e "EQUAL", entre os outros.

Consequentemente, na dimensão comunitária (nomeadamente no debate sobre a 'regionalização' e a 'territorialização' das políticas públicas) o desenvolvimento local foi considerado como um dos instrumentos de políticas para concretizar o princípio da 'coesão territorial' (2007), viabilizar políticas territoriais (Barca, 2009) e responder adequadamente aos desafios que as transformações urbanas colocavam. No contexto comunitário, o debate relativo ao desenvolvimento local é indissociável dos processos de "europeização" (Leonardi & Nanetti, 2011; Palermo & Pasqui, 2005). Neste sentido, a partir dos anos '90 o desenvolvimento local foi um modelo para entender a "relação entre desenvolvimento e transformação" territorial (Palermo & Pasqui, 2005, p. 5, tradução própria), em alternativa a modelos neoclássicos considerados inadequados. Estes últimos tinham caracterizado as Políticas de Coesão e "consideravam o desenvolvimento como um processo linear, uniforme no espaço e tendencialmente homogéneo" (Palermo & Pasqui, 2005, p. 9, tradução própria).

Localismo, desenvolvimento local e efeito bairro

No domínio da geografia económica e social, os debates sobre o localismo e o desenvolvimento local (Urry, 1987; Cox & Mair, 1989; Jackson, 1990; Bolt et al., 1998; Amin, 2005) focaram-se na dialética entre "global" e "local". Especificamente, com referência para as políticas de regeneração urbana, o desenvolvimento local foi analisado na sua relação com formas de ação pública em contextos urbanos 'desfavorecidos'. Neste âmbito, o 'local'

foi entendido como o lugar privilegiado para a compreensão dos problemas sociais, e a construção de processos de desenvolvimento social e económico, visando o aumento da qualidade de vida. É exemplo destas perspetivas a noção de *locality effect* (Urry, 1987). Dito de outra forma, nas políticas públicas de regeneração urbana *area-based*, o local foi entendido como o nível mais adequado de ação pública para enfrentar os desafios sociais que se manifestavam nas áreas urbanas, através de mudanças ‘de base local’ (Matthews, 2012; Manadipour, 2017).

O debate sobre “o nível adequado das intervenções de políticas” (Jones, 2003, p. 584) evidenciou contradições nas práticas de políticas e nos modelos de desenvolvimento urbano. A perspetiva do desenvolvimento local foi entendida como meio para reduzir a distância entre um nível ‘abstrato’ das políticas (as decisões de políticas tomadas ao nível da Administração Central) e os ‘lugares’ (Geddes, 2001; Cocrane, 2006; Urry, 1987 in Cox, 1989) nos quais estas políticas têm efeito. Ou seja, o desenvolvimento local permite aproximar as políticas públicas aos territórios de intervenção, por meio da construção de parcerias (Cocrane, 2006; Atkinson, 2008; Parkinson, 2014).

O entendimento do ‘local’ assumiu uma especificidade no Reino Unido, estando associado, ao longo das agendas de políticas de governos conservadores e trabalhistas, ao localismo espacial e funcional. Nas experiências de regeneração urbana, o localismo assentava na identificação ‘local’ dos problemas e em políticas de *‘joined up’*, ou seja, de reatribuição de poderes e funções da ação pública do nível central para o nível local. Neste sentido, fomentava-se uma lógica competitiva e a capacidade de iniciativa privada. Não obstante a importância atribuída a estes processos de descentralização, que visavam ‘protagonizar os atores locais’, alguns autores apontaram para a “ausência de políticas nacionais efetivas, capazes de enfrentar as causas estruturais do declínio” (Atkinson, 2009, tradução própria). Esta posição veio expressa também em vários documentos de políticas, como são os casos do relatório “*Bringing Britain Together: a national strategy for neighbourhood renewal* (SEU, 1998)”, do relatório “*Towards an Urban Renaissance*” (1998) e ainda do “*Urban White Paper*” (2000). Para enfrentar a ausência de políticas nacionais, propunha-se então a implementação de “iniciativas *area-based*” (ABI), realizadas no território nacional. Foram assim criadas as “*Regional Development Agencies*” (assim como a “*Social Exclusion Unit*”), similarmente ao que se verificou em França. A lógica das ABI foi criticada pela falta de uma visão estratégica a nível nacional, e, posteriormente, foram criados instrumentos de políticas específicos (como é o caso do NDC) e organismos de gestão supralocais (como a “*Regional Coordination Unit*”).

Localismo e desenvolvimento local, nas políticas públicas de regeneração urbana, foram associados à noção de ‘efeito bairro’ (cf. Capítulo 1, *neighbourhood effect*) designadamente no seio dos debates sobre as políticas habitacionais (Sampson, 2008; Galster, 2010). A noção de efeito bairro assume que a existência dos problemas sociais (e a sua reiteração ao longo do tempo), que afetam uma população específica, sejam causados

pelo facto desta residir numa unidade territorial espacialmente delimitada. Esta noção foi-se consolidando a nível internacional, tornando-se o pressuposto implícito em muitas políticas públicas de regeneração urbana (de iniciativa central ou local), definindo três ‘abordagens de políticas’:

- A abordagem do “*social and tenure mixing*” (particularmente, na França e Reino Unido). Trata-se de uma lógica de ação pública que assenta na diversificação das características de uma população residente (sociais, culturais e económicas) numa determinada área. Realiza-se diversificando as atribuições funcionais (*zoning*) desta área, com habitações de propriedade pública (em regime de renda acessível ou apoiada), e habitações do mercado livre, com o objetivo de ‘misturar’ tipologias de população com diferentes possibilidades de acesso aos recursos.
- A abordagem que aposta em apoios da Administração Central ao nível local, destinados a populações desfavorecidas para ‘sair’ de determinados bairros. Trata-se de processos de demolição de bairros degradados e de políticas de dispersão territorial (reajuntamento) da população. É este o caso da experiência norte-americana do programa “*Moving to Opportunity*”, MTO (Sampson, 2008).
- Finalmente, oposta à precedente, a abordagem da especialização local de práticas de ‘desenvolvimento comunitário’. São exemplos os casos do Reino Unido e, de forma diferente, de Itália.

Embora a noção de efeito bairro e as suas implicações nas políticas públicas se tenham afirmado a nível internacional, foram objeto de reflexões críticas, seguidamente apresentadas.

- As críticas que não negam a existência do efeito bairro, mas associam este efeito à inadequação da ação pública e à excessiva predileção para a lógica *area-based* (Andersson & Musterd, 2005, pp. 384-385). Nesta perspetiva, entende-se que a noção de efeito bairro aposta numa leitura da realidade unicamente ‘ecológica’ (cf. Capítulo 1, p. 17), que não considera que as instituições sejam parte integrante (através da sua da ‘ação’ ou ‘não ação’) dos problemas destas áreas (Tagle et al., 2016, p. 1). Esta perspetiva é relevante face à questão de partida desta tese, e será por isso retomada nos próximos capítulos. Outras críticas, referenciando a experiência do “*Moving to Opportunity*” (Slater, 2013), evidenciam que o que está em causa é a forma como as escolhas de vida, condicionadas por fatores externos, afetam os lugares. Neste sentido, é o mercado que representa, através da especulação imobiliária, o fator principal das escolhas residenciais (Slater, 2013, p. 1).
- As críticas focadas na forma como a ‘questão social’ vem operacionalizada nas políticas públicas de regeneração urbana. Na perspetiva do ‘local’, é neste nível que os problemas (ex.: segregação espacial) são mais evidentes, e é no nível local que a intervenção nas ‘questões sociais’ deve ser realizada. Aqui, o ‘social’ é entendido como uma questão unicamente de situações em crise desfavorecidas ou degradadas. Esta perspetiva é uma

tendência generalizada implícita nas políticas de regeneração urbana. No entanto, embora nas áreas urbanas em crise a ‘condição de crise do social’ é mais extrema e tangível, o ‘social no local’, assim definido, não ocorre unicamente nas políticas públicas de regeneração destas áreas.

- As críticas que entendem o local como associado à ‘localização dos centros de decisão’, procurando perceber em que medida é possível desenhar uma política de desenvolvimento local na ausência de uma política nacional de desenvolvimento local. Nesta perspetiva, admite-se a centralidade do papel da ação pública e do governo local (Aalbers & Van Beckhoven, 2010, p. 31) afirmando-se o princípio da subsidiariedade. Ao entender o nível local como lugar privilegiado de ação das políticas de regeneração urbana, confere-se importância à forma como os processos de descentralização se realizam, sendo a redistribuição dos recursos uma condição necessária para a eficácia das políticas.
- As críticas que se centram na ‘seletividade territorial’, ou seja, de classificação por “tipologias de território a revitalizar” (Moura, 2006, p. 15), o que implica a classificação das ‘localidades’ face a um determinado nível de vida considerado como “aceitável”. Na perspetiva da seletividade territorial, as localidades são distinguidas como zonas ‘elegíveis’ e ‘não elegíveis’, construindo “rankings” (ISCTE/CET, 2005, p. 60) para avaliar a necessidade de uma intervenção. São exemplo disso o “*Multiple Deprivation Index*” (Reino Unido) ou ainda a iniciativa comunitária URBAN II. As críticas afirmam que esta abordagem não é adequada para todos os contextos nem para políticas com objetivos diferentes. Sublinham, assim, a necessidade de coadjuvar a ação pública numa perspetiva estratégica em níveis diferenciados de governança e governação. Pela sua relevância face à questão de partida, esta relação será aprofundada na análise do contexto português.

3.5. As áreas urbanas em crise e a dimensão urbana das políticas europeias

A ‘dimensão urbana’ das políticas europeias é relevante para a ação pública em áreas urbanas em crise, que se realiza através da concretização de novas formas de governança, por duas razões. Primeiro, a dimensão urbana das políticas europeias, na sua concretização em experiências de políticas pública de natureza experimental, tem implicações nas políticas nacionais, exercitando uma “pressão para a adaptação” (Borzel, 2003) nos quadros de regulação (Le Gales, 1998). A noção de “isomorfismo e adaptação institucional” (Borzel, 1999, 2002; Borzel & Risse, 2003), no seio dos estudos sobre a Europeização (Leonardi & Nanetti, 2011; Wallace et al., 2014), torna-se aqui um meio analítico, útil para situar o debate sobre o desenvolvimento urbano sustentável no seio das políticas europeias. O ‘isomorfismo’ realiza-se através da difusão de ‘boas práticas e lições de políticas’ entre os Estados-membros (difusão de valores e ideias), por meio de iniciativas

como a Rede URBACT. A ‘adaptação’ realiza-se na implementação de iniciativas de política pública, enquanto sustentadas financeiramente pelos Fundos Estruturais.

Segundo, desta ‘pressão’ (que se concretiza na forma de consolidação de conceitos nas agendas de políticas, por exemplo, a ‘abordagem integrada’) deriva a assunção de novos compromissos políticos e de processos de ‘inovação’ nas políticas públicas, que se traduzem em medidas específicas a nível nacional. Esta inovação, quando ocorre, está associada à concretização de novas formas de governança, e realiza-se através de processos de transmigração, transfusão e adaptação (cf. Parágrafos precedentes). O conceito de europeização não é objeto de discussão específica deste projeto de investigação. No entanto, os processos que daí derivam (como os de ‘experimentação’ e ‘inovação’) serão tidos em conta nos parágrafos seguintes enquanto fatores explicativos das trajetórias de políticas urbanas implementadas em Portugal. São exemplos a iniciativa comunitária experimental URBAN (Capítulo 4) e a “Política da Cidade POLIS XXI”, na qual a IBC se enquadrou, do ponto de vista da agenda de políticas (*agenda-setting*).

Desde a década de noventa, três tendências concomitantes marcaram a dimensão urbana das políticas europeias, que se assumem aqui como relevantes face à questão de partida.

O reconhecimento do papel das cidades

A ‘dimensão urbana’ é hoje reconhecida como fundamental para as políticas públicas europeias. Como acenámos precedentemente, ao longo das últimas duas décadas, as cidades foram entendidas como “o lugar privilegiado das principais problemáticas e das mais atraentes oportunidades” (Comissão Europeia, 1996, 1997, 2009, 2011). Neste sentido, são entendidas simultaneamente como o ‘território das intervenções’ e o principal ator das mudanças que ocorrem na sociedade. Em particular, na Comunicação “A problemática urbana: Orientações para um debate europeu” (COM (97) 197, Bruxelas, 06.05) afirmou-se, pela primeira vez, que as cidades são colocadas perante novos desafios, que as caracterizam como “cidades em contexto de mudança, cujo modelo de desenvolvimento implica o risco de uma dualização maior das sociedades urbanas” (Comissão Europeia, 1997, pp. 3-5). Este entendimento foi reafirmado no ano seguinte, com a comunicação intitulada “Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Quadro de Ação” (1998). Nesta comunicação, conceptualizou-se a noção de ‘boa qualidade de vida’ no desenvolvimento urbano, o que se tornou um assunto dominante nos debates europeus em diferentes contextos institucionais, relativamente a domínios de política pública diferenciados (agenda social, sustentabilidade ambiental, etc.). Mais recentemente, este reconhecimento foi associado às trajetórias residenciais e do emprego dos cidadãos europeus, falando-se das cidades como lugar privilegiado em termos de ‘escolhas de vida’ (EUROSTAT, 2017, p. 1).

O entendimento 'especializado' dos problemas das áreas urbanas

A década dos noventa caracterizou-se pela tomada de consciência política sobre a necessidade de enfrentar a problemática das áreas urbanas em crise, na medida em que estas concentravam uma percentagem de pobreza significativamente acima da média, quando comparada com o contexto urbano no qual estavam incluídas (Soto, 2005). Esta perspetiva foi afirmada no Fórum Europeu das Políticas Sociais (1994) e no Livro Branco sobre a Política Social do mesmo ano. Nestes âmbitos, afirmou-se a necessidade de apoiar a “solidariedade para as camadas mais desfavorecidas da população”, enfrentando os desafios colocados pelas condições do emprego e vida nas cidades (Comissão Europeia, 1997, p. 10).

Especificamente, no seguimento do seminário “*Lutte contre l'exclusion sociale*” (Copenhaga, abril 1993), afirmou-se a inadequação das políticas públicas, nos termos de “falência do estado social como rede de segurança” (Delors, 1993, p. 3, tradução própria). Ou seja, estava-se perante o reconhecimento político de que as políticas públicas estavam a ser desafiadas por problemas, com uma complexidade específica, no contexto das áreas urbanas em crise. Consequentemente, reconheceu-se a inadequação das políticas públicas existentes e a necessidade de inovação e experimentação. Neste sentido, era nestas áreas que se jogavam as questões ‘estratégicas’ de política pública, para o ‘aproveitamento’ das oportunidades das localidades. A exclusão social e o desemprego foram reconhecidos como os principais problemas das sociedades europeias (definido no Livro Branco sobre o “Crescimento, Competitividade e Emprego” de 1993) e, por conseguinte, a privação económica e material (por exemplo, a questão da habitação) foi entendida como a expressão espacial destes problemas.

A chamada de atenção para a necessidade de realizar 'novas' formas de ação pública

Na mesma década foram experimentadas formas alternativas de ação pública nas áreas urbanas em crise, com base em pressupostos de inovação nas políticas públicas, e no seio da implementação de ‘novos’ programas (Palermo & Pasqui, 2005, p. 19). De acordo com a perspetiva de Henriques (Henriques, 2010), o nível local da ação pública ganhou ênfase no domínio da ação contra a pobreza, no quadro dos programas europeus (especificamente, o Pobreza III, que derivava dos pressupostos do Livro Branco “Competitividade, Crescimento e Emprego” de 1993). A partir deste momento, outras experiências de base local foram implementadas em domínios de política pública diferentes (LEADER, URBAN, Employment & Adapt, Equal, etc.). Estas (assentes no pressuposto de que a ação pública tinha eficácia, face a desafios específicos, a nível local) foram concebidas como programas de natureza experimental, e com o objetivo de contribuir para a inovação nas políticas públicas. Ou seja, assumia-se que a experimentação se realizasse por meio da ação local (Henriques, 2010, p. 23), e o domínio das políticas públicas de regeneração urbana (ex.: com URBAN) não foi isento deste entendimento.

Como resposta à chamada de atenção sobre a inadequação das formas de ação, nas áreas urbanas em crise, foi-se consolidando a importância do 'local' (como nível de intervenção mais adequado), e a necessidade de aplicar uma 'abordagem integrada'. Deste modo, visava-se realizar uma mudança estrutural na 'lógica de ação' implícita, nas políticas urbanas. Esta mudança já tinha sido preconizada, no âmbito do primeiro pacote Delors I das Políticas de Coesão e, ao longo da evolução destas, foi assumindo significados e formas diferentes, frequentemente contraditórios. Especificamente, a 'mudança na lógica de ação' foi sobrevivendo na dialética entre duas tendências de políticas opostas: por um lado, a pressão para a 'competitividade económica e territorial', e por outro, a tentativa de assegurar a coesão (social, económica e territorial). Esta dialética considera-se a razão da 'insustentabilidade das políticas' atuais (cf. Justificação do Tema).

No quadro da dimensão urbana das políticas europeias, verificou-se a tendência para a 'especialização', no plano da conceptualização do problema e no nível de intervenção. Assim, a partir do reconhecimento de que as áreas urbanas não correspondem aos limites administrativos (Comissão Europeia, 1997, p. 7), o "desenvolvimento urbano integrado e sustentável" (CE, 2007, 2009, 2011) tornou-se a 'retórica' de políticas dominante, no contexto das instituições europeias (Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Conselho Europeu e Comité das Regiões), assim como internacionalmente (OCDE, Nações Unidas e Banco Mundial). Esta retórica foi politicamente aceite, e considerada meio para enfrentar os problemas que nas áreas urbanas encontravam a sua manifestação mais 'grave'.

Esta abordagem está na base de dois documentos de políticas de referência: a Comunicação da Comissão Europeia "Para uma agenda urbana da União Europeia" (Comissão Europeia, 1997) e o documento intitulado "Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Quadro de Ação" (1998). Em particular, a primeira comunicação representou um momento político de mudança e a 'orientação estratégica' para as políticas europeias na sua dimensão urbana, afirmando que não há necessidade de poderes adicionais a nível europeu, quando os problemas das políticas urbanas são equacionáveis a nível local ou regional (Comissão Europeia, 1997). Outros documentos de políticas (pareceres informais, etc.) consolidaram esta abordagem, embora a forma como estes entendimentos foram adaptados na implementação de programas tenha variado notavelmente. São exemplo disso os resultados locais da iniciativa experimental URBAN.

A 'orientação estratégica' (Comissão Europeia, 1997) teve relevância para as políticas de regeneração urbana, pois foi operacionalizada no seio do chamado "*Urban Acquis*", definido na Comunicação da Comissão Europeia intitulada "Por uma Europa da Solidariedade", em 1992. O *Urban Acquis* representa o quadro de referência de políticas que marcou a década seguinte, consagrando a 'abordagem integrada ao desenvolvimento urbano' como forma mais adequada para ultrapassar os limites das políticas setoriais. Especificamente, este quadro é constituído por um conjunto de *statements* que definem a

'dimensão urbana das políticas europeias': o "Programa de Ação de Lille" (2000), a "Agenda de Gotenburgo" (2001), o "Acquis de Roterdão sobre a Política Urbana" (2004), o "Acordo de Bristol" (2004), a "Carta de Leipzig" e a "Agenda Territorial" (2007), a "Declaração de Toledo" (2010), a "Declaração de Riga" (2015), o "Pacto de Amsterdão" (2016).

Face à questão de partida desta tese, o *Urban Acquis* representa a orientação de políticas que, através da abordagem integrada ao desenvolvimento urbano, visa contrastar a "lógica por silos" (OCDE, 2001), considerada inadequada para enfrentar os desafios urbanos contemporâneos. Nesta perspetiva, a abordagem integrada realizar-se-ia na concretização de sistemas de 'governança multinível', conceptualizados no "Livro Branco sobre a Governança Multinível" de 2001. Assim, esta abordagem tornou-se "*mainstream*" (D'Alberto, 2009), encontrando a sua fundamentação política em 2007. Neste ano definiu-se o princípio da "coesão territorial" (a complementar a coesão 'económica' e 'social'), que esteve na base da Comunicação da Comissão Europeia "Cities of Tomorrow" (2011). Nesta comunicação, importa destacar que se afirmou a necessidade dos modelos de governança serem "mais flexíveis", na medida em que "os confins administrativos, já não correspondem com a realidade física, social, económica, cultural e ambiental do desenvolvimento urbano" (Comissão Europeia, 2011, tradução própria).

O princípio de coesão territorial e a necessidade de uma abordagem integrada (em detrimento de uma abordagem 'por silos'), incluídas em formas de governança multinível, foram entendidas dentro de uma narrativa de políticas mais ampla. Esta narrativa visava qualificar o desenvolvimento urbano de um ponto de vista 'competitivo', assegurando políticas públicas de contraste à exclusão e às desigualdades sociais (Comissão Europeia, 2011). Neste contexto, foi-se consolidando a perspetiva de que a governança devia ser 'territorial', para além de 'multinível', ou seja, tinha de construir uma 'visão estratégica' que considerasse as cidades, mas também as áreas metropolitanas. Especificamente, esta perspetiva assentou em três dimensões (*Third Interim Report*, ESPON 2000-2006):

- 'Horizontal': as áreas de *policy* que intervêm em programas e projetos de regeneração urbana;
- 'Vertical': os níveis de governação relativos aos processos de decisão dos programas;
- 'Territorial': os níveis territoriais onde se desenvolvem as transformações urbanas.

Os documentos de políticas precedentemente referidos (designadamente, a Agenda de Gotenburgo, o Acordo de Bristol e a Declaração de Toledo) assumem a questão do 'local' como nível adequado de intervenção, no contexto da dimensão urbana das políticas europeias, tendo o "princípio de subsidiariedade" (Tratado da União Europeia, 1992) como pressuposto normativo, regulamentar e processual. Na perspetiva da Comissão Europeia, o princípio de subsidiariedade implica que as decisões tenham de ser tomadas ao nível local de governança, enquanto nível mais próximo dos cidadãos, e que o nível europeu tenha que ser mobilizado (exceto os casos de competência exclusiva) unicamente quando a ação local não é eficaz (DG Regio Glossary, consultado em 03 de maio de 2018). Este princípio

foi também o pilar do “Quinto Programa de Ação Ambiental” (1992), no qual se atribuiu aos municípios um papel de “autoridades competentes”, enquanto nível institucional no qual as decisões tomadas estavam mais próximas dos cidadãos (reconfirmado em 2009 com a passagem para o Tratado de Lisboa, Art. 174.178 TUE). Este pressuposto fundamentou e viabilizou a concretização de processos de descentralização que caracterizam as políticas de regeneração urbana *area-based*, influenciadas pela abordagem europeia às questões urbanas.

No quadro das Políticas de Coesão, o princípio de subsidiariedade traduziu-se numa lógica de ‘redistribuição territorial dos recursos’, através de processos de descentralização das funções e competências e de devolução das decisões. Neste contexto, a relação entre Comissão Europeia e Estados-membros configura-se como ‘competência exclusiva’, ‘partilhada’ ou ‘concorrente’. Consequentemente, políticas urbanas e de regeneração urbana (competência exclusiva dos estados) estão ‘dependentes do contexto e das trajetórias de políticas’ (*context and path dependency*), com implicações na ação pública em áreas urbanas em crise. Na dimensão urbana das políticas europeias, o ‘local’ é assim entendido como o nível ‘adequado’ na relação entre subsidiariedade e processos de descentralização, embora este entendimento seja ambíguo, vago e seja suscetível a diferentes interpretações no contexto de governos nacionais (Levy, 1995, pp. 1-2). Na verdade, como antecipámos, o nível local já tinha sido reconhecido como o nível privilegiado para o desenvolvimento económico e social, desde 1993, no contexto do Livro Branco sobre o Crescimento, Competitividade e Emprego. Neste contexto, a Comissão Europeia tinha enfatizado a descentralização para o nível local como um processo necessário para acolher a complexidade das instâncias económicas e sociais, assim como o nível onde se realizam as ações políticas chamadas a lidar com esta complexidade (Comunidade Económica Europeia, 1993, p. 13, in Henriques J.M, 2010, p. 92).

Consequentemente, ao assumir que o nível local é reconhecido como o mais adequado para enfrentar problemáticas e desafios urbanos, então a responsabilidade institucional que é conferida às municipalidades (princípio de subsidiariedade) torna-se explícita. Como veremos na análise da experiência URBAN, tal responsabilidade demonstra a importância do ‘contexto’ local. A consequência direta desta perspetiva foi a afirmação da lógica ‘*area-based*’ (em questões de responsabilidade e competência exclusiva do nível nacional e dos municípios, tal como é o caso da habitação) como abordagem *mainstream* para o desenvolvimento urbano a nível europeu. Todavia, o processo de co-responsabilização traduziu-se no que muitos autores definem como ‘territorialização’ das políticas públicas, no momento em que é desafiada pelas agendas e políticas urbanas nacionais, contrastando a lógica espacial de tipo *area-based*.

Concluindo, pode-se afirmar que, não obstante os diferentes esquemas económico-financeiros e sistemas político-institucionais, próprios dos territórios nacionais, os governos metropolitanos foram influenciados pela dimensão territorial que as políticas de

desenvolvimento e coesão socioeconómica europeias assumiram. Face à relação entre a ação em áreas urbanas em crise e a dimensão urbana das políticas europeias, surgem como relevantes as questões de seguida apresentadas.

Políticas urbanas europeias versus políticas europeias para as áreas urbanas

De acordo com a perspetiva fornecida por Ferrão (2015) assume-se que não existam ‘políticas urbanas europeias’, mas sim ‘políticas europeias para as áreas urbanas’. Na medida em que não existe, no Tratado de Lisboa (2009), o mandato político à Comissão Europeia no domínio do desenvolvimento urbano (incluindo a regeneração urbana), embora este contemple os domínios de ‘competência concorrente’ relacionados com as políticas urbanas (ex.: coesão socioeconómica e territorial). Por esta razão, políticas públicas de regeneração urbana e políticas urbanas encontram-se num “vazio institucional” (Hajer, 2003), configurando-se como políticas inter-setoriais onde se cruzam competências exclusivas do Estado-membro (ex.: habitação). Este contexto de ação representa um paradoxo, se considerarmos que a própria Comissão Europeia afirma a necessidade de “um envolvimento integral das cidades na idealização e implementação das políticas públicas da UE” (Comissão Europeia, 2014) para enfrentar os desafios da Agenda Urbana 2020.

Não obstante, na concretização da dimensão urbana das políticas europeias, a União Europeia exerce uma função que pode ser definida como “hidden role” (Doling, 2006; Medeiros, 2018). É este o caso, por exemplo, do domínio da habitação social (Allegra et al., 2020). Se é verdade que esta é uma competência exclusiva dos Estados-membros, o papel da Comissão Europeia surge relevante, na medida em que ações de natureza diferente, implementadas neste domínio nos Estados-membros, são dependentes de linhas de financiamento comunitárias (Fundos Estruturais, FSE e FESR). É este o caso dos apoios financeiros para intervenções, em bairros de habitação social, ao nível da qualificação do espaço público, da requalificação energética dos edifícios, da construção de novos equipamentos públicos, etc. Apesar destes processos serem geridos pelas autoridades locais, existe uma relação direta com os fundos europeus, e com as mudanças que ocorrem na redistribuição destes fundos, ao longo das várias programações das políticas europeias. Esta redistribuição reflete as dinâmicas europeias nos termos da ocorrência de novos compromissos políticos, e da reformulação das prioridades de políticas.

Analisando esta questão do ponto de vista da Agenda Urbana Europeia, esta tem como quadro de referência macropolítico três pilares: a ‘simplificação’ (dos procedimentos), a ‘descentralização’ (das funções) e a ‘territorialização’ (dos recursos). Concretiza-se a nível regional e local e é baseada em 4 princípios: participação ou programação, concentração, adição, compatibilidade ou parcerias. Tendo em conta a descrição feita por Pasqui (Palermo & Pasqui, 2005), o último princípio representa a abertura de potenciais janelas de oportunidade para determinados atores. Neste contexto, o princípio das parcerias remete para a possibilidade dos atores regionais e locais de participar (através do

envolvimento na fase de implementação) em domínios particulares da Comissão Europeia, como é o caso da exclusão social e do Fundo Social Europeu (FSE), por exemplo.

De uma lógica preventiva para uma lógica emergencial

Face ao exposto, pode-se dizer que, na dimensão urbana das políticas europeias, passou-se de uma lógica 'preventiva' da primeira geração de Políticas de Coesão Delors I (que coincidiu com o reconhecimento político da necessidade de intervir nas áreas urbanas em crise e inadequação das políticas existente, para este fim) para uma lógica emergencial implícita nos pressupostos das últimas programações. Ou seja, o reconhecimento do 'local' como nível adequado para o desenvolvimento sustentável manteve-se até hoje. Todavia, não se manteve a lógica de antecipação da complexidade dos problemas (preventiva), que tinha caracterizado os meados dos anos '90, tal como foi o caso da terceira geração do Programa de Luta contra a Pobreza. Admite-se aqui que uma das razões na base desta mudança corresponde à 'nova racionalidade' (Pires, 2017, p. 30) que caracterizou a concretização das Políticas de Coesão nas últimas programações (2007-2013; 2014-2020). De acordo com o mesmo autor, esta nova racionalidade ocorreu com a reforma dos Fundos Estruturais no contexto da Agenda 2000, no sentido da redistribuição dos recursos (entre União Europeia e Estados-membros) e da passagem para um modelo de governança (no período de 2007-2013 e 2014-2010) baseado numa lógica de "agendas temáticas" (Pires, 2017, p. 30). Esta racionalidade teve diferentes implicações, entre as quais se destaca a consolidação da cultura de 'avaliação de impacto', assente numa abordagem por 'taxas de execução'.

Centralismo localizado

A nova racionalidade acima referida definiu uma "relação entre a tradição centralizada e as estratégias de descentralização, através dos Programas Operacionais Temáticos e dos Programas Regionais" (Pires, 2017, p. 28). A implementação local foi acompanhada por decisões estratégicas definidas a nível central com "uma capacidade limitada de adaptação às realidades sócio-económicas" (ibidem, precedente). Outros autores remetem ainda para o facto das Políticas de Coesão assentarem em modelos económicos de tipo neoclássico, sendo as regras comunitárias aplicadas entre perspetivas de eficiência da engenharia económico-financeira e vínculos de projeto. Neste sentido, estes autores apontam para a inadequação das Políticas de Coesão, na medida em que se referem a "uma visão do desenvolvimento como um processo linear, uniforme no espaço e tendencialmente homogéneo" (Pasqui & Palermo, 2005, p. 30). Também o mesmo texto remete para a importância de "entender o nexos fundamental entre governo do território e processos de desenvolvimento", num contexto de progressiva consolidação de "um vocabulário e uma retórica do desenvolvimento (frequentemente identificado como local)" (ibidem, precedente, tradução própria).

Afirma-se aqui que a estratégia económica implícita neste processo de redistribuição territorial dos apoios financeiros enfraquece o princípio de coesão territorial na base do Tratado de Lisboa, e limita as possibilidades estratégicas de localização (territorial) de mecanismos potencialmente transformadores. Outros autores ainda (Padovani, 2002 a,b) posicionam-se numa perspetiva analítica diferente, no que remete para programas experimentais e inovadores, identificando as fragilidades das Políticas de Coesão. São estas: o perigo de privilegiar somente oligarquias de interesses; a questão recorrente dos efeitos de *feedback*, em termos do impacto das políticas europeias sobre as estruturas locais; a excessiva dependência dos processos aos debates político-institucionais; a ausência ou fraqueza de *leadership* locais incapazes de gerir a inovação.

3.6. O entendimento da regeneração urbana face à questão de partida

Como vimos nos parágrafos precedentes, a partir da década de noventa, as políticas públicas de regeneração urbana, na sua declinação *area-based*, tornaram-se modelos de políticas de tipo *mainstream*. Também a reflexão em torno dos limites e das oportunidades desta abordagem foi emergindo na literatura académica, com destaque para a análise de experiências nos Estados Unidos (Andersson & Musterd, 2005; Atkinson, 2007), e mais recentemente na Europa Oriental (Tosics, 2012). Tendo em conta a análise apresentada nos parágrafos precedentes, as políticas *area-based* na Europa podem ser classificadas em três tipologias:

- Medidas de política desenhadas a nível nacional pela Administração central e implementadas através de processos de descentralização e desconcentração;
- Medidas de política desenhadas e implementadas a nível local pelos municípios;
- Medidas de política, de carácter experimental e de nível supranacional, financiadas pela Comissão Europeia, que nalguns países representaram as únicas de políticas *area-based* implementadas.

Particularmente, as políticas de regeneração urbana são definidas por um conjunto de dimensões:

- São concretizadas por programas e projetos locais de curto e médio prazo.
- Os programas e projetos são *targeted people*, direcionados para partes de população específicas (por exemplo, os jovens entre os 18 e os 30 anos), e *thematic centered*, focados em domínios de política pública específicos (ex.: o emprego e a formação profissional, a instrução, etc.).
- Tem uma lógica *area-based*, ou seja, espacialmente delimitada (ex.: um bairro específico).
- Baseiam as suas ações (projetos) nos recursos locais (sociais e humanos, culturais, institucionais e económicos), como é o exemplo do tecido associativo de base local. Neste sentido, apoiam e sustentam uma perspetiva de “desenvolvimento local” na forma

de uma lógica de valorização dos territórios (o “local”), em detrimento de uma lógica de problematização dos mesmos (Cottino, 2009).

- Baseiam-se no estabelecimento de “parcerias” (normalmente através de processos de formalização de diferente tipologia) entre diferentes tipologias de atores em níveis de decisão diferentes. A construção de novas parcerias implica geralmente um processo de descentralização mais complicado quando comparado a outras tipologias de processo que não preveem o estabelecimento de parcerias, na medida em que determinam a atribuição de novas responsabilidades e funções. Neste sentido, as parcerias legitimam política e institucionalmente a ação; concretizam o programa da intervenção; fundamentam processos de *capacity building* dos atores; permitem uma distribuição dos recursos mais adequada às necessidades das localidades; e, finalmente, viabilizam processos de aprendizagem coletiva.
- São “integradas”, mobilizando os diferentes níveis de decisão e escalas territoriais diferentes (bairro, freguesia, concelho).
- Não têm, necessariamente, uma perspectiva estratégica de longo prazo, isto é, depois da ação.

Tendo isto em conta, as políticas de regeneração urbana *area-based* estão relacionadas com escalas de análise e níveis de intervenção diferentes, e podem ser de iniciativa nacional (da Administração Central), como é o caso da Inglaterra, ou de iniciativa local, como é o caso de cidades de média e grande dimensão em Itália e Portugal. Como vimos nos parágrafos precedentes, as políticas públicas de regeneração urbana realizam-se através de três componentes: lógica do desenvolvimento local, construção de parcerias entre os atores e abordagem integrada. Nesta tese assume-se que as novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) permitam ativar estas componentes por meio da concretização de processos de inovação inter e intra-setorial, visando realizar mudanças nas práticas convencionais dos agentes transformadores. Nesta perspectiva, a regeneração urbana, através do estabelecimento de parcerias nos vários níveis de governança, exercita pressões de natureza diferente, fomentando a inovação nas políticas públicas. Este processo pressupõe que as ‘instituições’ (ação pública central e local e das organizações da sociedade civil) detenham a capacidade suficiente para se adaptar e transformar. O desenvolvimento local, no seio das políticas de regeneração urbana, traduz-se na construção e concretização de “projetos locais” (Palermo & Pasqui, 2005, p. 107), como é o caso da experiência URBAN, que será analisada no próximo capítulo capítulo.

Para uma ‘abordagem de políticas’ à regeneração urbana

Numa perspectiva de governança, o desenho e a implementação das políticas de regeneração urbana, visando mudanças nas localidades, têm que ser combinadas com outras políticas setoriais. Dito de outra forma, a governança numa localidade tem que ser articulada em níveis diversificados, que envolvam a estrutura societal, o estado, as

instituições e também as ‘outras localidades’, em crise e não em crise (Henriques, 2011; Jones, 2003). Como vimos, as políticas públicas de regeneração urbana *mainstream* assentam hoje na aplicação de uma lógica *area-based*, e configuram-se como “iniciativas de promoção e financiamento público que intervêm em áreas de desvantagem social e económica, através de programas em vários domínios” (Burton et al., 2004, tradução própria). Assim, a “dimensão espacial dos problemas sociais” (Alietti & Paone, 2009, p. 1, tradução própria) assume uma importância central para a análise e o desenho das políticas públicas em áreas urbanas em crise, nas quais a ação pública central e local intervêm. Trata-se de medidas de política desenhadas e implementadas por ‘partes de território’ e ‘tipologias de população’ específicas, que traduzem processos de “territorialização das políticas de welfare” (Alietti, 2016, p. 3, tradução própria). Neste sentido, a evolução das perspetivas sobre a regeneração urbana evidencia uma passagem (sustentada pela lógica do desenvolvimento local) do *welfare state* (uma vez que foi reconhecida a sua perda de eficácia) para o *welfare* local e, nalguns casos, para o ‘*welfare* de bairro’. Esta passagem traduziu-se no fomento de novas atividades económicas sediadas localmente, bem como em medidas de apoio social (por exemplo, da educação e dos percursos escolares para adolescentes, etc.). Assume-se aqui que a dimensão de delimitação espacial e a seletividade territorial, implícita nestas políticas, está dependente do contexto de políticas, e interessa tipos de população muito variável, dependentemente das regras do jogo que são definidas no seu desenho.

A forma como o modelo de governança (na base das políticas de regeneração urbana) é desenhado tem implicações nos termos da eficácia das intervenções. Diferentes serão os impactos se o desenho das políticas for ancorado a uma política urbana nacional (por exemplo, uma política da cidade), a iniciativas locais (por exemplo, de um município), ou ainda a quadros comunitários (por exemplo, no caso de programas experimentais). Consequentemente, as políticas *area-based* podem então definir-se como concretizadas através de intervenções ‘espaciais’ e ‘estratégicas’, no contexto mais amplo de processos de desenvolvimento urbano. As primeiras correspondem a “projetos, políticas ou planos que mudam as características (ou as configurações do espaço construído) físicas (espaciais) da área em causa” (Tasan-Kok & Vranken, 2011, p. 6, tradução própria). As segundas são “projetos estratégicos que visam à integração de diversas ações (espaciais, sociais, económicas) no contexto de configurações multidimensionais, multiatores e multiescala” (ibidem, precedente).

Face à questão de partida desta tese, assume-se que as políticas públicas de regeneração urbana são sempre espaciais, mas nem sempre são estratégicas, e se concretizam através de uma abordagem *people-centered* (ex.: programas para o aumento da empregabilidade) ou *place-centered* (ex.: construção de novos equipamentos sociais). Admite-se aqui, partilhando a perspetiva de Alves, que as intervenções *area-based* em áreas urbanas em crise podem ser entendidas como “políticas”, no momento em que se

desenvolvem “através de um conjunto de programas e projetos” (Alves, 2011, p. 44). A relação entre projetos, planos, programas e políticas assume uma dimensão essencial, na medida em que define a posição dos atores envolvidos (a partir do entendimento que estes atores fazem desta relação) enquanto simples intervenientes ou como verdadeiros agentes transformadores. É desta conjuntura que deriva o carácter “integrado” dos processos de regeneração urbana *area-based*. Por exemplo, um ‘programa de intervenção social à escala do bairro’ é implementado por meio de ‘planos de ação’ e ‘projetos’ específicos.

A ‘abordagem de políticas à regeneração urbana’ aqui proposta considera a totalidade das localidades em detrimento de uma somatória de intervenções nos territórios. Em Portugal, uma abordagem deste tipo nunca foi realizada, e a demonstração disso é o facto da problemática das áreas urbanas em crise ainda existir. A abordagem de políticas à regeneração urbana implica uma ‘visão estratégica’ dos processos de concretização das medidas de política pública (Turok, 1992; Cottino, 2009), e traduz-se numa perspetiva que privilegia parcerias alargadas à escala da cidade (Matthews, 2011, p. 155). Trata-se de conceber soluções para os problemas, tendo em conta a relação entre a governança ‘dentro e fora’ do bairro. Ou seja, de privilegiar um modelo de análise e intervenção não exclusivamente local, e de “territorialização dos problemas em detrimento da problematização dos territórios” (Cottino, 2009). A falta de uma visão estratégica (simultaneamente territorial e das políticas públicas nacionais) constitui uma das principais críticas aos processos de regeneração urbana, sobretudo no que remete para iniciativas experimentais de natureza comunitária, como é o caso do URBAN. Na perspetiva que aqui se propõe, a regeneração urbana pode concretizar-se através da reabilitação, da requalificação, da revitalização ou ainda de todas estas tipologias em simultâneo, questionando domínios de políticas diferenciados (habitação, políticas sociais, etc.). Neste sentido, refletir criticamente sobre a regeneração urbana, significa também questionar sobre a bondade efetiva destes outros domínios de política pública.

Concluindo, na ‘abordagem de políticas à regeneração urbana’, assume-se a necessidade de que as políticas de regeneração urbana sejam baseadas numa lógica ‘preventiva’, e não emergencial, de forma a antecipar os problemas (a partir do seu reconhecimento) e desenhar soluções adequadas. A adoção desta lógica está dependente da bondade potencial dos pressupostos, na base do desenho de uma medida de política ou intervenção, tornando-se essencial face à persistência da problemática das áreas urbanas em crise. Esta perspetiva ‘preventiva’ configura-se como uma lógica capaz de agir “a montante dos problemas (lutar contra os processos de desvitalização)” (ISCTE/CET, 2005, p. 21). As experiências internacionais e europeias apresentadas mostraram como, ao longo das décadas, raramente se conseguiu alcançar este objetivo. Pelo contrário, configuraram-se geralmente como: ‘emergenciais’; ‘pontuais’ no espaço (em lugares específicos) e no tempo (sem construir condições para a autossustentação da ação); e com objetivos de políticas rígidos que não permitem acolher os ‘eventos não esperados’ (Schon, 1983, p. 16).

A lógica preventiva, quando existe, surge associada (e confinada) à ação pública central, de longo prazo, a investimentos económicos e financeiros maiores, à escala nacional. É este o caso da habitação pública social, desenhada e implementada (até do ponto de vista das características físicas) para durar duas ou mais gerações. Por conseguinte, assegurar uma lógica preventiva na regeneração urbana dependerá da capacidade, na fase de desenho, de imaginar 'onde' a mudança fará mais sentido para o 'local', e onde haverá mais probabilidades de desencadear 'mecanismos adequados', capazes de viabilizar o aumento da qualidade de vida.

3.7. A governança urbana: 'multinível', 'colaborativa' e orientada para a 'inovação'

A verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam, representa o objetivo principal desta tese. A revisão da literatura subjacente a este parágrafo mostrará como a governança é entendida como um 'conceito', uma 'teoria' ou ainda um 'domínio de políticas'. Ou seja, a governança pode configurar-se como lente analítica (um modelo explicativo) de interpretação dos processos sociais, culturais e institucionais entre agentes transformadores, ou ainda como pressuposto operacional (uma forma de ação) a traduzir-se em instrumentos de políticas públicas. Neste parágrafo será esclarecido o que se entende por 'governança' face à questão de partida, a partir do reconhecimento de três 'situações' complementares, de seguida apresentadas.

O carácter polissémico do conceito de governança

A noção de governança é um conceito polissémico, na medida em que origina sentidos de significado não unívocos e associados a objetivos diversificados. Especificamente, depende dos contextos epistemológicos e de política pública nos quais vem conceptualizada e operacionalizada, respetivamente. No que remete para os contextos epistemológicos, é este o caso da geografia económica e social. O conceito de governança foi associado a processos de 'territorialização' de políticas ou a processos de 'democratização' das decisões (de política pública) no âmbito da gestão urbana ('governança territorial e democrática', Ferrão, 2010). Surgiu, assim, associada a novas formas de implementação de políticas públicas e instrumentos específicos (fóruns públicos, orçamentos participativos, agenda 21 local, etc.).

O conceito de governança foi analisado no âmbito de uma revisitação ampla do papel da ação pública, e da sua relação com outros níveis de governança (europeu e local). Neste contexto, o debate focou-se nonexo entre 'sistemas de governação' e (novas) 'formas de governança', entendidas como caminhos alternativos possíveis. Particularmente, este debate foi maioritariamente desenvolvido com base na análise das relações de poder (entre os níveis e os atores), no processo de construção destas relações e nas consequências que estas têm na dimensão dos 'impactos' das políticas. Importa aqui

sublinhar que, no seio da literatura académica e cinzenta, a conceptualização da governança multinível, no contexto das políticas de regeneração urbana, não se encontra diretamente associada (salvo poucas exceções, OCDE, 1998, 2001; Conway & Konvitz, 2001) à problemática das áreas urbanas em crise.

A governança entre políticas públicas

Como antecipámos, o conceito de governança vem aplicado a domínios de política pública com pressupostos e objetivos de natureza diferente (políticas sociais, políticas de habitação, políticas ambientais, etc.). No caso específico das políticas de regeneração urbana, como consequência da sua utilização em contextos de ação diversificados (institucionais, sociais, culturais, económicos), originaram-se interpretações ambíguas, contraditórias e por vezes paradoxais. A ambiguidade destas interpretações teve implicações relevantes no desenho das medidas de política pública e, consequentemente, nos 'impactos' destas nos termos do aumento da qualidade de vida. Como veremos na análise empírica, assume-se que a bondade potencial das novas formas de governança dependerá do raciocínio subjacente à sua operacionalização, no que remete para o seu entendimento enquanto meio (um instrumento), ou enquanto fim (um modelo), da própria política.

A influência das agendas europeias e internacionais

A conceptualização da governança e a sua operacionalização em medidas de política pública têm sido influenciadas pela literatura cinzenta e pelos debates políticos a nível internacional e europeu, dos quais destaca-se (na sua declinação 'multinível') o contexto da Comissão Europeia. Esta influência teve momentos assinaláveis, como são os casos do Livro Branco sobre a Governança (Comissão Europeia, 2001), da Agenda Territorial (2007) e da Estratégia de Lisboa (2010). Embora as agendas europeias e internacionais tenham legitimado a noção de governança no seio das agendas políticas, a sua conceptualização conheceu contradições e paradoxos. Estes decorreram do seu carácter polissémico e da sua operacionalização em domínios de política pública e em contextos institucionais e sociais diferenciados. Assim, torna-se necessário conferir um sentido claro e unívoco, que será seguidamente apresentado, visando fornecer as bases para a análise empírica.

3.8. Principais tendências na consolidação do conceito de governança

O debate em torno da governança, tal como foi antecipado no parágrafo precedente, tem originado interpretações "ambíguas" (Streeck, 1994 in Treib et al., 2005). Este contexto contribuiu para a sua "abundante popularidade" (Czada, 1994, Streeck, 1994 in Treib et al., 2005), mas tem representado um obstáculo para a sua própria teorização (Imperial, 2005, p. 286 in Ansell e Gash, 2007 p. 545). Especificamente, o debate sobre a sua definição assentou na "relação entre intervenção do estado e autonomia societal", assumindo

entendimentos diversificados “dependentes da ênfase que é colocada nas *politics*, na *polity* ou na *policy*” (Treib et al., 2005, p. 3, tradução própria). Tendo em conta este ponto de partida, este parágrafo procurará retratar as principais tendências quanto ao entendimento da governança, visando a sua caracterização face à questão de partida.

O conceito de governança conheceu interpretações diferenciadas em domínios disciplinares diversificados, como é o caso dos estudos sobre a “europeização” (Leonardi & Nanetti, 2011; Marks et al., 1996; Schaprf, 1999; Wallace et al., 2011; Borzel & Risse, 2003). De acordo com Treib, até ao início da década de ‘2000, a governança era conceptualizada analisando desde as “estruturas institucionais e constelações de atores nos processos decisoriais, até aos diferentes tipos de instrumentos de política pública” (Treib et al., 2005, p. 4, tradução própria). Nesta perspetiva, a governança surgiu associada a dimensões diversificadas da ação pública, caracterizando as tipologias de atores envolvidos e as suas relações, assim como as implicações destas nos processos de decisão. Na verdade, esta perspetiva analítica é comum a muitas abordagens no seio da análise das políticas públicas, e em particular no contexto da ‘análise dos atores’ e da ‘análise de redes’ (Mayntz, 2003; Hecló, 1978; Rhodes, 1996, 1999, 2007).

A existência de um leque amplo de conceptualizações sobre a governança reflete a heterogeneidade de posições epistemológicas em jogo. Fala-se de governança como multinível, colaborativa, territorial, multiescalar, em rede, metropolitana, local, social, corporativa, informativa, democrática, interativa, etc. Ou seja, “trata-se de um conceito de grande amplitude e multiforme, que pode adquirir natureza diversa (normativa, procedimental) e integrar-se em perspetivas diversificadas que, no extremo, chegam a identificar a governança como governo mínimo ou até não governo (neoliberalismo, neocomunitarismo)” (Ferrão, in Fernandes et al., 2016, p. 237).

O conceito de governança teve origem num contexto de políticas com pressupostos diferentes relativamente ao contexto (como é o caso da regeneração urbana) no qual hoje é conceptualizada e operacionalizada. Especificamente, de acordo com vários autores (Fernandez et al., 2016; Kajer, 2004; Brenner, 2004; Mayntz, 2003), a sua origem encontra-se associada às políticas económicas nos Países Ocidentais do período do pós-Primeira Guerra Mundial. De acordo com estes autores, a emergência do conceito de governança esteve associada ao reconhecimento da inadequação das políticas sociais que foram implementadas nos Estados Nacionais. A Administração central foi entendida como incapaz de responder às instâncias sociais (Mayntz, 2003), e a governança afirmou-se como alternativa associada a formas corporativistas e neocorporativistas, no âmbito do *New Public Management* (NPP). Assim, o conceito de governança foi associado às ‘capacidades reguladoras’ das lógicas de mercado, em substituição da ação pública.

Foi esse o caso dos Estados Unidos de Ronald Reagan e do Reino Unido da Margaret Thatcher, cujas políticas de desenvolvimento nacionais se baseavam em processos de ‘*deregulation*’ e ‘*devolution*’. Estas políticas levaram à privatização

generalizada de serviços públicos, sendo definido como um período de “reformulação do setor público” (Rhodes, 1996, p. 46). Ou seja, naquele contexto pretendia-se retirar o monopólio da liderança da ação pública central, de forma a viabilizar e agilizar os princípios de ação da economia neoliberal, na gestão da sociedade. Esta tendência foi-se afirmando a nível mundial, e a sua consolidação foi agilizada por momentos históricos específicos. Como foram os casos da crise económica dos anos setenta, e da crise do modelo do “paternalismo social-democrático” no final da década seguinte, que tinha tido implicações em domínios diferentes, como o da regeneração urbana (Andersson & Musterd, 2005; Mayntz, 2003). Nesta altura, a afirmação do modelo da governança realizou-se através da inclusão das “organizações privadas no policy-making público” (Scharpf, 1993 in Mayntz, 2003, p. 2).

Este processo teve implicações essenciais no desenvolvimento das áreas urbanas. Isto é, a forma como a governança se foi afirmando durante a época dos “Trinta Gloriosos” teve repercussões na forma como a governança, nas políticas de regeneração urbana, é hoje entendida. Dito de outra forma, consolidou-se uma narrativa que reconhecia a governança como incluída dentro da governação, e a partir da década de '80 verificou-se uma mudança de significado que ‘ampliava a governança’, associando-a a processos e atores “fora da governação” (Kjaer, 2004, p. 2, tradução própria).

Passou-se de uma perspetiva que entendia a governança como o “ato de governar” (Kjaer, p.1, tradução própria) e como “sistema dentro do qual uma sociedade é governada” (Finer, 1970, pp. 3-4 in Rhodes, 1996, p. 46, tradução própria), para uma visão associada ao entendimento nas formas de governação, que incluíam atores não públicos, e a sociedade civil no seu conjunto (Kjaer, 2004; Rhodes, 1997). Este processo levou ao reconhecimento da realização da “passagem do governo para formas de governança” (Ferrão in Fernandez et al., 2016, p. 237). Consequentemente, passou-se do modelo tradicional da ação pública de matriz weberiana, interventista e centralizada, para formas mais ‘colaborativas’ de inclusão de atores de natureza diversificada (público e privados), ou seja, *governing without governance* (Rhodes, 1996, p. 46). Apesar da consolidação desta perspetiva no seio da literatura, existem posições diferentes que, ao invés de reconhecer esta passagem, apontam para a existência simultânea de governação e governança (Rosenau, 1992, pp. 3-6 in Rhodes, 1996, p. 51).

Existem, consequentemente, duas perspetivas distintas sobre o conceito de governança. Importa sublinhar que a passagem para um modelo colaborativo (aberto à inclusão dos atores da sociedade civil nos processos de implementação das políticas) assumiu significados diversificados, no seio de comunidades epistémicas diferentes. Estes significados aferem a formas diferenciadas de entender a relação entre Estado, mercado e sociedade civil, e ainda compreender quais são os agentes transformadores da mudança societal. Neste contexto, o sentido de significado atribuído à ‘cooperação entre atores’ variou notavelmente. É este o caso, por exemplo, das diferenças entre perspetivas

corporativistas (Mayntz, 2003), “democráticas e participativas” (Jessop, 2003) e ainda “colaborativas” (Ansell & Gash, 2007). Neste contexto, as noções implícitas nestas perspetivas (como a noção de ‘cooperação em rede’) tornaram-se inter-mutáveis, contribuindo para o caráter ambíguo do debate sobre a governança. Apresenta-se aqui o quadro de síntese de caracterização destas diferenças.

Governança como rede de políticas

Tendo em conta a perspetiva da passagem “de governo para a governança”, a abordagem das “redes de políticas” (*policy networks*) afirmou-se. Esta abordagem entende a cooperação entre autoridades públicas e atores corporativos privados, na forma de “grupos de interesses organizados” (Mayntz, 2003, p. 3). Neste entendimento, não é só a ação pública o centro de decisão. Fala-se de “decentered governance” (Griggs, 2014) e de “networking governance” (Hajer & Wagenaar 2003) como uma forma de governança muito presente nas agendas de políticas atuais, tal como a definição e implementação da Agenda Urbana Europeia. O caso da Comissão Europeia e da atual Agenda Urbana Europeia é paradigmático neste sentido, na medida em que o debate político, baseado em negociações (formais e informais), não se realiza unicamente entre os Estados-membros de forma individual, mas sim entre grupos de interesses organizados pertencentes a estes mesmos Estados. Estas negociações estão sujeitas a regras comunitárias, mas também são influenciadas pelos interesses destes grupos no plano económico e financeiro.

A alteração dos centros de decisão que neste contexto se verifica, tal como apontado pela literatura sobre a europeização, decorre da “pressão para a adaptação e de isomorfismo institucional” (Borzel, 1996, 2006; Borzel & Risse, 2002) por meio de processos de ‘*bargaining*’, ‘*circumventing*’ e ‘*bypassing*’ (Borzel & Risse, 2002; Wallace et al., 2011; Leonardi & Nanetti, 2011). Estes processos estão politicamente legitimados quer em abordagens de natureza operacional (por exemplo, o Método Aberto de Coordenação, OMC), quer em contextos de debates políticos que têm implicações relevantes para o desenvolvimento urbano, como é o caso do Eurocities. A abordagem de redes de políticas foi readaptada em contextos diversificados, e associada a modelos de ‘integração’ de políticas. Todavia, a abordagem dos *policy networks* não é nesta tese assumida como modelo explicativo, adequado face à questão de partida. O entendimento da adequação das novas formas de governança está nesta tese associado à identificação dos pressupostos implícitos nas formas de governança multinível, integrada e colaborativa.

A perspetiva da ‘boa governança’

O entendimento de “good governance” é uma tendência relevante no debate sobre a governança. Este entendimento foi-se consolidando no contexto da literatura cinzenta, produzida por instituições e organizações europeias, das quais se destacam a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu. Na verdade, este entendimento já vinha do contexto

internacional, e em particular do Banco Mundial, que definia a 'good governance' como "o modo através do qual o poder é exercitado na gestão dos recursos económicos e sociais de um país com vista ao seu desenvolvimento" (World Bank, 1990, p. 5). As Nações Unidas, no relatório intitulado "Our Global Neighbourhood" (1995) definiam a governança como "a somatória de modos com os quais as instituições e os indivíduos, públicos e privados, gerem os próprios negócios em comum" (Comissão sobre a Governança Global, 1995, pp. 1-2, tradução própria).

No contexto da perspetiva comunitária, a "good governance" é entendida como multinível, horizontal e vertical, e afirma-se a sua relevância para responder ao "défice democrático" (Hix & Hoyland, 2011, p. 132; Ferrão in Fernandez et al., 2016, p. 237; Comissão Europeia, 2001, 2003, 2007). A governança é então associada à 'crise democrática' nos Estados-membros, e a "boa governança" é considerada (em vários documentos de políticas, dos quais se destaca o *Livro Branco sobre a Boa Governança*, Comissão Europeia, 2001) como a alternativa ideal. Na verdade, o problema do défice democrático é entendido como crítico face ao objetivo generalizado da coesão social e "territorial" (Comissão Europeia, 2009) nas áreas urbanas e nas cidades da União Europeia.

Também é importante sublinhar que, do ponto de vista do debate político, a associação entre o reconhecimento do défice democrático e a emergência da necessidade da concretização de formas de governança, é o aspeto que mais fundamentou a consolidação do próprio conceito de governança. Nesta perspetiva, a 'boa governança multinível' realizar-se-ia por meio de uma maior abertura dos processos decisoriais, entre atores públicos e privados (estes últimos de forma organizada ou não, isto é, os cidadãos ou organizações da sociedade civil), sendo entendida como a forma mais adequada para ultrapassar este problema (Ferrão in Fernandez et al., 2016, p. 237; Comissão Europeia, 2003). Isto é, afirma-se a necessidade de uma maior 'participação' dos cidadãos europeus, enquanto destinatários das políticas europeias (remetendo para o princípio de subsidiariedade), no *policy making* europeu. Esta necessidade foi sublinhada mais tarde no próprio Tratado de Lisboa (2009).

Esta abordagem foi mais do que como uma tentativa concreta de abertura horizontal dos processos de decisão (Scharpf, 1999; Manytz, 1999, p. 12), configurando-se como um ideal-tipo, intrínseco no projeto europeu e sendo definida no contexto da agenda política europeia. Todavia, a partir do reconhecimento do princípio de subsidiariedade e consequentemente da importância do envolvimento das autoridades locais e regionais (artigos 4 e 5 do Tratado de Lisboa), a abordagem à governança multinível surgiu relacionada com a eficácia das políticas comunitárias. Esta intenção já vinha destacada no Livro Branco da Comissão Europeia de 2001.

A governança política, multinível e em rede

Trata-se do entendimento da governança como “multinível e política” e da sua declinação como “networked governance”, no contexto dos estudos sobre os processos de “europeização” (Wallace, 2011; Borzel & Risse, 2003; Borzel, 1996; Scharpf et al., 1996). Esta é uma perspectiva que procura entender a influência das relações verticais (do nível subnacional da União Europeia para o nível dos Estados-membros no seio, por exemplo, das políticas de desenvolvimento regional e dos Fundos Estruturais, Pires, 2017; Hooge & Marks, 2003; Tulumello, 2016) na formulação e implementação das políticas públicas. É, portanto, uma perspectiva de análise de políticas públicas na arena europeia, que assenta em duas correntes principais: uma que analisa os mecanismos de decisão de natureza formal (acordos de parcerias, procedimentos, etc.) e outra os mecanismos de coordenação de natureza informal, o chamado ‘bargaining’ (Borzel, 2002; Piattoni, 2010).

No que remete para a primeira corrente, a perspectiva dos *policy networks* foi aplicada aos estudos europeus através da interpretação das dinâmicas de atuação de organizações intergovernamentais, subnacionais e dos processos de integração regional europeia positiva e negativa (Marks et al., 1996). Esta abordagem era baseada no pressuposto de que “a transferência de poderes para lugares comunitários implicava estudar o efeito das diretivas europeias nos vários setores da economia nacional” (Manytz, 1999, p. 11), até à “verdadeira perda da capacidade de controlo sobre as decisões nacionais” (Scharpf, 1997, in Manytz, 1999, p. 11). Neste contexto, o conceito de governança foi analisado à luz dos “quadros institucionais” e das “constelações de interesses” (Scharpf in Marks et al., 1996). Consequentemente, procurou-se perceber quais os monopólios de interesses e em que níveis atuam (ibidem, p. 36).

De acordo com Marks, a governança é “multinível” enquanto enquadrada entre o nível europeu e subnacional, apontando para a “existência de competências sobrepostas entre múltiplos níveis de governação” (ibidem). Nesta conceptualização, a governança realiza-se nas dinâmicas entre redes de políticas, traduzindo-se em processos de *bypassing* de um nível para o outro, com base em recursos de natureza diferenciada (*resource theory*). Ou seja, os vários atores participam em diferentes redes de políticas, envolvendo os governos subnacionais e grupos de interesses particulares, que interagem diretamente com os atores supranacionais (ex.: a Comissão Europeia). É este o caso do contexto dos Fundos Estruturais.

O caso das políticas urbanas é paradigmático, na medida em que se trata de uma competência exclusiva dos Estados-membros (apesar de ser influenciada, na dimensão política, pela Agenda Urbana Europeia), ao contrário de outras regulamentações europeias (como, por exemplo, no domínio ambiental), que têm implicações diretas nacionais, através da Corte de Justiça. Consequentemente, a governança multinível remete para os conflitos existentes entre atores, assim como para o desenvolvimento de competências, numa situação em que “os atores com mais experiência associativa têm mais possibilidade de

reconhecer os benefícios da representação em novas arenas (de poder) porque têm mais acesso a informação ou porque são mais empreendedores” (Marks et al., 1996, tradução própria). Assim, estes atores têm diferentes graus de influência e de autonomia política dentro das dinâmicas de conflito acima referidas. Uma abordagem explicitamente multinível na relação entre agendas de políticas nacionais e comunitárias (entre níveis de formulação de políticas) foi recentemente desenvolvida por autores como Wallace et al. (2011) e Hix e Hoyland (2011), no âmbito dos estudos de “policy making europeu” (Manytz, 1999, p. 12).

No que remete para a segunda corrente, são exemplos destes estudos as análises de tipo comparativo sobre os impactos do processo de tomada de decisão comunitário. Estas realizaram-se em contextos nacionais caracterizados por culturas institucionais e administrativas similares, mas com dinâmicas sociais e económicas diferentes. Veja-se, a título de exemplo, o trabalho desenvolvido por Borzel quanto aos processos que caracterizam o modelo de governança na Alemanha (no contexto dos ‘Länders e Bunders’) e em Espanha (no contexto das ‘Comunidades Autónomas’). Outros exemplos são os estudos sobre a análise dos “mecanismos informais” como “inputs para a mudança institucional formal” (Piattoni, 2006, p. 56). Importa sublinhar que os exemplos até aqui referidos, de análises de governança, foram desenvolvidos no âmbito do domínio específico dos estudos sobre a europeização. Este domínio tem como objeto empírico o sistema transnacional da União Europeia (designadamente, a conceptualização de ‘state sovereignty’) e os respetivos processos de regulamentação, representações de interesses alargados entre estados nacionais, legitimações de instituições subnacionais, etc. Neste sentido, a transmigração de modelos explicativos para domínios disciplinares e objetos empíricos de natureza diferentes, como é o caso das áreas urbanas em crise, coloca em causa a necessidade de atribuir um sentido claro e unívoco ao entendimento da governança.

3.9. O entendimento da governança face à questão de partida

A delimitação conceptual da governança torna-se necessária para colocar esta investigação no debate teórico e distingui-la de outros entendimentos existentes no seio da literatura, de forma a responder à questão de partida. Nos debates académicos e das políticas de regeneração urbana, a governança multinível, integrada e colaborativa tem sido conceptualizada, de forma não consensual, na sua relação com o entendimento da governança como “democrática”, “territorial” e “participativa”. Este entendimento confere centralidade ao território, enquanto conceito e domínio de políticas públicas autónomo. Neste sentido, analisou-se o papel da sociedade civil organizada em contribuir para o aumento da qualidade de vida. Importa sublinhar que a conceptualização da governança como ‘territorial’ seja indissociável da sua associação às realidades (nacionais e locais) para e nas quais esta conceptualização vem desenvolvida.

De acordo com Ferrão (2016), este entendimento está associado às diferentes posições teóricas, bem como com às experiências concretas de políticas que se realizam no seio de quadros de regulamentação (Le Gales, 1998) nacionais de planeamento e ordenamento do território. Ou seja, torna-se necessário neste debate distinguir entre políticas urbanas, políticas territoriais (de acordo com a classificação proposta por Ferrão, 2016, 2015, de “implícitas”, “explícitas”, ou “setoriais parcialmente territorializadas”) e políticas para as áreas urbanas em crise. Também, dado o carácter interdisciplinar da noção de território, a conceptualização da governança como territorial, democrática e participativa, tem dado origem a especulações de natureza conceptual que a associaram a domínios disciplinares diversificados. É este o caso da associação com o planeamento urbano estratégico, abordagem disciplinar que se foi consolidando entre a década de '90 e de '2000 em muitas experiências de planeamento urbano e regional de cidades de média e grande dimensão europeias (Gibelli & Curti, 1996; Balducci, 2000).

De uma forma geral, a conceptualização da governança territorial, democrática e participativa foi desenvolvida no contexto dos estudos sobre as ‘políticas territoriais’, no domínio do planeamento espacial e dos estudos regionais. Mais recentemente, surgiu reconceptualizada como sendo ‘metropolitana’ (OCDE, 2015). Embora se admita a sua relevância, esta conceptualização é distinta do entendimento da governança multinível, integrada e colaborativa que aqui se desenvolve.

Apesar de no parágrafo precedente se ter admitido a associação da consolidação da governança no contexto do neo-corporativismo e do *New Public Management*, esta perspetiva não é adequada face à questão de partida desta tese. A perspetiva da governança multinível, integrada e colaborativa que aqui se assume é diferente, e está relacionada com as perspetivas teóricas e conceptuais, desenvolvidas no contexto do entendimento institucionalista (Ansell & Gash, 2007, p. 547; Kjaer, 2004, p. 2). Neste sentido, a governança está associada à definição das regras do jogo e à mudança institucional, sendo entendida como “colaborativa” (Ansell & Gash, 2007, p. 544). Estes autores desenvolvem a conceptualização da governança colaborativa no âmbito da análise de experiências de políticas públicas, focando-se na caracterização de processos de ‘descentralização’ das decisões. Estes processos são entendidos como consequência da ‘retração’ da ação pública, que se verifica em diferentes domínios de política pública. Neste entendimento, a retração da ação pública teve origem no reconhecimento dos limites de modelos de gestão urbana centralizados, sendo proposta a governança, em alternativa à governação. Segundo os mesmos autores (Ansell & Gash, 2007) esta passagem verificou-se em simultâneo à transformação (social, cultural e económica) do sistema fordista para o sistema pós-fordista.

Em linha com a mesma perspetiva, Jessop (2003) relaciona a inadequação de uma gestão centralizada, ou “*top-down state planning*” com a “complexidade, em termos de governabilidade da vida económica, política e social” (Jessop, 2003. p. 2). Neste

entendimento, a governança é conceptualizada como “metagovernança” (governança da governança), correspondendo a “modos de coordenação” entre os atores. Nesta perspetiva, a governança é entendida como a organização das condições para que a governança se realize (ibidem, p. 4) dentro de processos de “aprendizagem” e de “auto-reflexividade” entre os agentes transformadores. No capítulo seguinte, dar-se-á conta da relevância destas noções, nomeadamente para a aprendizagem institucional. Neste parágrafo importa sublinhar que a consolidação do conceito de governança está associada à crise de adequação do estado (central e local), sublinhando a necessidade de “um maior grau de cooperação” entre este e “os atores não estaduais” (Manytz, 1999, p. 3, tradução própria). Isto é, falava-se de um “novo estilo de governo” (ibidem) no contexto da época pós-fordista contemporânea.

Esta perspetiva ‘horizontal’ ganhou legitimação, também na dimensão comunitária, com a consolidação do conceito de ‘*accountability*’ e de ‘*good governance*’ (Comissão Europeia, 2001), mas também no contexto da literatura académica, nos debates sobre a “fragmentação das sociedades modernas” (Jessop, 1997). No âmbito deste debate, a governança urbana revelou-se indispensável para contrastar com a reconfiguração dos centros de decisão (policêntrica), e viabilizar a reformulação do “papel do estado na sociedade” (Pierre, 2000 in Treib et al., p. 6). A partir desta abordagem, pretende-se entender não só a forma como decisões e poderes são reconfigurados entre níveis de governança, mas também como, no seguimento desta configuração (que se define como ‘novas formas’ de governança), se assiste a uma ‘transformação’ da ação pública central. Esta transformação verifica-se no momento em que a ação é desafiada pela concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise.

Assim, entende-se a governança como colaboração entre níveis (multinível e colaborativa), através da integração entre domínios de políticas (integração intersetorial), visando a mudança, ou seja, o aumento da qualidade de vida. Assim, esta transformação:

- Realiza-se no contexto de processos de ‘inovação inter e intra-organizacional’, através de formas de colaboração diferenciadas entre níveis de decisão;
- Decorre de formas de colaboração (parcerias) entre os atores públicos e privados, enquanto pressuposto, e tradução operacional da governança na gestão urbana;
- Tem implicações nos termos da redistribuição dos recursos públicos e privados entre territórios diferentes, isto é, entre áreas urbanas em crise e não;
- Resulta em processos de ‘aprendizagem’ institucional e coletiva que ocorrem (de forma tangível ou intangível) em diferentes níveis de governança, e particularmente na própria ação pública, central e local (como é o caso das autoridades locais, tal como as câmaras).

Como vimos no Capítulo precedente, o estabelecimento de parcerias tem de ser entendido como “condição de eficácia” (OCDE, 1998; Conway & Konvitz, 2000) da ação coletiva, na forma de um ‘compromisso de natureza formal’, isto é, explicitamente

reconhecido pelos agentes transformadores. Neste sentido, fala-se de “institucionalização dos processos de tomada de decisão coletiva” (Ansell & Gash, 2007, p. 548, tradução própria) como questão essencial para a governança colaborativa e, mais especificamente, de “compromisso à colaboração como a variável de sucesso ou insucesso” (Ansell & Gash, 2007, p. 559, tradução própria). Sem este caráter orientador, o estabelecimento das parcerias ficará confinado ao fornecimento de serviços entre atores públicos e privados (Ansell & Gash, 2007, p. 548), ou seja, a processos de descentralização. Estes processos, no seio das políticas de regeneração urbana, representam apenas um meio (e não um fim) das próprias políticas, e são ‘efeito indireto’ da governança (multinível, integrada, colaborativa).

A construção das ‘condições de possibilidades’, no seio da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa), relaciona-se com a necessidade de entender a “apropriação do programa por parte dos atores” (Ansell & Gash, 2007, p. 259). Esta questão será aprofundada no Capítulo seguinte, no contexto do debate sobre a ‘avaliação realista’.

CAPÍTULO IV. A experimentação nas políticas públicas em áreas urbanas em crise

O objetivo deste Capítulo é a caracterização dos ‘pressupostos’ que se assumem nesta tese como implícitos na Iniciativa Bairros Críticos (IBC), no momento em que a ação pública se coloca o desafio da concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise. Estes pressupostos, ou “teorias implícitas”, de acordo com a avaliação realista, representam o ponto de partida para a construção do ‘modelo analítico’ que será apresentado no Capítulo 5. Recorde-se que a IBC é uma medida de política pública que visava a ‘inovação nas políticas públicas’ em áreas urbanas em crise, através da experimentação de novas formas de governança (multinível e colaborativa).

4.1. Pressupostos para a Inovação em Políticas Públicas

Face à questão de partida deste tese (a verificação da adequação de novas formas de governança aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas), a caracterização dos pressupostos da IBC representam uma passagem essencial para a identificação de ‘limites’, ‘oportunidades’ e ‘paradoxos’ associados à mesma, e que, potencialmente, poderão decorrer da ação pública em áreas urbanas em crise. Este entendimento representará o ponto de chegada deste projeto de investigação.

4.1.1. A relevância dos ‘pressupostos’ face à questão de partida

Face à questão de partida, este Capítulo será desenvolvido à luz de quatro questões essenciais:

- As políticas públicas são colocadas ‘em teste’ pelos desafios específicos da problemática das áreas urbanas em crise, e a ‘experimentação’ (associada à medida de política pública desenhada para estas áreas) é desafiada pelas novas formas de governança.
- Através da experimentação de novas formas de governança multinível e colaborativa, a IBC visava testar políticas públicas em áreas urbanas em crise específicas, para que estas políticas passassem a existir a nível nacional.
- A experimentação realizada na IBC visava procurar as condições (com vista a autossustentação da ação) implícitas na ‘integração na governação’, ou seja, da ‘integração intersetorial entre políticas’ (*policy integration*). O pressuposto da integração na governação era a dimensão da inovação em teste. Procurava experimentar uma forma possível de ‘integrar melhor’ as políticas públicas para as áreas urbanas em crise, descobrindo do que dependia esta possibilidade (condições da integração).
- O objeto da experimentação era a ‘inovação nas políticas públicas’, que por sua vez procurava as condições de integração intersetorial. A noção de integração (cf. Capítulo 3) significava que os agentes transformadores tinham de ‘ir além’ da própria prática individual. Neste sentido, o que estava em experimentação para a inovação era perceber

como seria possível e do que é que dependia a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa).

Assim, face à questão de partida, este Capítulo procurará investigar as questões até aqui referidas em três registos complementares de debate.

O sentido de significado da inovação nas políticas públicas

Em primeiro lugar, será dedicada uma secção específica à clarificação do que se entende (o sentido de significado) por 'inovação nas políticas públicas', no contexto da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise. *Este esclarecimento será relevante para a compreensão do que pode ser aperfeiçoado nas políticas públicas em áreas urbanas em crise, com base na análise de uma política pública de natureza experimental (a IBC), considerando possíveis aperfeiçoamentos da mesma.*

Para este efeito, este Capítulo contribuirá para aprofundar se a construção de um modelo de governança entre o central e o local (multinível, integrado e colaborativo) é, por si só, uma forma de inovação ou uma condição *sine qua non* para que esta inovação se verifique (governança como condição de política pública). Nesta tese, a inovação assume-se como meio privilegiado para viabilizar e assegurar a mudança ao longo do ciclo de vida das políticas. Assim, a noção de 'inovação' será contextualizada no âmbito das políticas públicas de regeneração urbana, com referência para experiências de política pública implementadas em Portugal antes da IBC.

A emergência da IBC enquanto medida de política pública

Por conseguinte, será analisada a emergência da IBC face à trajetória de políticas públicas precedentes. Isto é, de forma a proceder com a desconstrução da 'estrutura' da IBC, será aplicada, à análise das experiências anteriormente referidas (ex.: URBAN), a identificação dos pressupostos (as 'teorias implícitas'). Como é o caso, no contexto das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, do "programa de iniciativa comunitária URBAN", que será analisado face ao quadro de políticas públicas nacionais. Esta passagem é considerada como necessária a fim de entender as 'razões na base da experimentação', implícitas na emergência da IBC. Procura-se, assim, compreender qual o 'significado da experimentação' no plano do desenho, implementação e avaliação desta medida de política pública.

Importa sublinhar que o desenvolvimento deste Capítulo assumirá a diferença entre a análise da 'estrutura' do programa (a partir da caracterização dos seus pressupostos) e a análise dos 'modelos de gestão' derivada destes pressupostos. Esta diferença será aprofundada no parágrafo relativo ao 'modelo de análise', na base da análise empírica (Capítulo 5), na medida em que será associada ao entendimento possível, que se procura nesta tese desenvolver acerca dos 'efeitos líquidos' (cf. Capítulo 2) decorrentes da implementação da IBC. Na perspetiva da avaliação realista, este entendimento está

associado: à análise da relação entre a ‘estrutura’ e ‘modelo’; à interpretação que os agentes transformadores ‘fizeram’ do programa; e à forma como estes últimos ‘transformaram’ os pressupostos implícitos em mudança concreta.

A caracterização dos pressupostos implícitos na IBC

Os dois registos de discussão precedentemente referidos representarão o ponto de partida para desconstruir a implementação da IBC, explicitando as teorias implícitas (os pressupostos) à sua estrutura. Assim, este Capítulo delimitará os pressupostos (enquanto regras do jogo concebidas na fase de desenho) externos aos atores, mas implementados pelos próprios. A caracterização dos pressupostos implícitos servirá para entender, nos capítulos sucessivos, se, e de que forma, esta medida específica de política pública (testada de forma experimental em áreas urbanas em crise e que se apoiou nestas teorias) contribuiu positivamente para aperfeiçoar as políticas públicas para as áreas urbanas em crise. Particularmente, esta caracterização permitirá entender a necessidade ou não da ‘transformação’ da ação pública (a alteração da sua prática individual convencional), no momento em que se coloca o desafio da concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise.

A identificação dos pressupostos aqui desenvolvida servirá assim para delinear, na análise empírica, a interpretação que os agentes transformadores fizeram da natureza do que estava em jogo.

4.1.2. A relevância dos ‘pressupostos’ para as políticas públicas de regeneração urbana

A caracterização dos pressupostos e a identificação dos paradoxos vêm aqui consideradas como ferramentas de análise de políticas públicas (*policy analysis*), que estão especificamente focadas na regeneração urbana de áreas urbanas em crise. Note-se que existem poucas análises de políticas públicas de regeneração urbana assentes na perspetiva da avaliação realista. Assim, a análise aqui desenvolvida contribuirá para o debate científico, com vista a sugerir orientações de natureza estratégica de ação pública em áreas urbanas em crise.

Assume-se que os resultados da análise empírica poderão inspirar o desenho de medidas de política pública futuras que, tal como a IBC, poderão ter a problemática das áreas urbanas em crise como inquietação principal e a inovação nas políticas públicas como objetivo geral. A IBC, devido à sua natureza experimental, não se configurou como uma política pública consolidada. Como veremos nos parágrafos seguintes, a IBC, enquanto medida de política pública legitimada a nível central, teve contornos de ação (regras do jogo) claros e explícitos. Simultaneamente, a ação pública central e a local realizavam-se nos territórios de intervenção, através de processos de desconcertação e descentralização, respetivamente. Importa sublinhar que as políticas públicas de

regeneração urbana em Portugal, ao contrário de outros domínios de política pública (políticas sociais, políticas de habitação, políticas educativas, etc.), não têm um ‘estatuto autónomo’. Isto é, não têm reconhecimento nem legitimação nos quadros regulamentares (normativos, procedimentais, etc.) subjacentes às políticas públicas nacionais, o que coloca desafios significativos, no plano metodológico, à análise das políticas públicas.

Dois desafios merecem especial atenção e já foram mencionados nos capítulos precedentes. Um obriga a rever a forma como noções e entendimentos próprios de domínios de política pública setoriais (políticas sociais, políticas de habitação, etc.) diversificados ou não, são relacionados entre si. E o segundo coloca em causa a necessidade de questionar a relação entre a ação pública central e a ação pública local. Ou seja, em Portugal as medidas de política pública que se realizam no domínio da regeneração urbana desafiam (no plano do desenho, implementação e avaliação) as políticas públicas centrais e locais, e as políticas públicas de regeneração urbana que se realizam entre ação pública central (Administração Central) e ação pública local (câmaras municipais, juntas de freguesia). Face à questão de partida desta tese, isto significa que se realizam entre ‘modelos de governação’ (agendas políticas, quadros normativos, sistemas de financiamento, etc.) e ‘formas de governança’ (regras de funcionamento, procedimentos operacionais, modelos de gestão, etc.).

Consequentemente, a ação pública central tem de se adaptar (ao longo do ciclo de vida das políticas públicas) às ações públicas locais com responsabilidades nesta área, e vice-versa, a ‘totalidade das ações locais’ tem de ser coerente com a visão estratégica equacionada a nível central. Nesta perspetiva, pelas razões que vimos no parágrafo precedente (descentralização e desconcertação), a IBC representa um contexto empírico exemplificativo da relação entre ação pública central e ação pública local, e um âmbito de análise privilegiado para refletir criticamente, através da delimitação de lições aprendidas, acerca de uma futura política pública central para as áreas urbanas em crise. A delimitação das lições aprendidas da IBC proporcionará o entendimento da relevância estratégica das implicações de políticas (competências e responsabilidades decisivas, integração intersetorial, estruturas organizacionais adequadas, etc.) do ‘âmbito territorial pertinente’, de forma a enfrentar os desafios que as áreas urbanas em crise colocam.

4.1.3. A ‘inovação nas políticas públicas’ face à questão de partida

Nesta tese assume-se que a mudança decorra da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise, e seja viabilizada através de processos de ‘inovação intra e inter organizacional’ nas políticas públicas. A identificação unívoca de qual o ‘sentido da inovação’ não é consensual nem nos debates académicos e científicos, nem nas experiências de política pública, originando contradições e ambiguidades. Neste sentido, na análise das políticas públicas de regeneração urbana, a questão mais controversa é representada pela relação entre a noção

de inovação e a noção de ‘experimentação’. Frequentemente, estas duas noções são assumidas como sobrepostas e inter-mutáveis. Todavia, a implementação de uma política pública de natureza experimental não implica necessariamente a realização de processos de inovação nas políticas públicas. Esta questão é um dos principais aspetos críticos na análise e avaliação de políticas públicas, na medida em que a intervenção em áreas urbanas em crise não poderá ser adequadamente desenhada sem o entendimento da emergência da experimentação.

O debate acerca da relação entre inovação e experimentação nas políticas públicas de regeneração urbana não é novo. Por exemplo, de acordo com Palermo e Pasqui (que analisam a declinação da iniciativa comunitária URBAN, em Itália), a noção de inovação surgia convencionalmente associada à “produção de ‘novos programas’, orientados pelos mesmos objetivos, apesar de promovidos por diferentes atores institucionais” (Palermo & Pasqui, 2005, p. 19, tradução própria). No contexto específico da implementação do URBAN na Itália, os autores referem esta programa como como um caso paradigmático desta lógica de “projetificação” (ibidem, precedente).

Como referimos, nesta tese, a ‘inovação nas políticas públicas’ é entendida como decorrente de transformações, na dimensão intra e inter-organizacional. Isto é, assume-se que o melhoramento das relações de intra e inter-organização, entre os agentes transformadores envolvidos na implementação das políticas públicas, contribua para viabilizar a inovação nas próprias políticas. No contexto da IBC, a inovação nas políticas públicas era objeto da própria experimentação e estava associada à noção de ‘integração intersetorial de políticas’ (Stead & Meijers, 2009; OCDE, 2001, 2010). Como antecipado na Introdução ao Capítulo, o pressuposto da ‘integração na governação’ era o elemento da inovação em teste na IBC. Estava em causa a experimentação de uma forma possível de integrar melhor as políticas públicas para as áreas urbanas em crise, descobrindo do que é que dependia esta possibilidade. Tratava-se, neste sentido, de identificar quais eram as condições da integração.

Particularmente, na IBC procurava-se experimentar de que forma era possível, através da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), construir simultaneamente as condições de facilitação da inovação institucional e da inovação organizacional. Assim, a construção da ‘solução institucional adequada’ representava na IBC uma das dimensões da inovação. Isto é, o foco da IBC era a construção de novas formas de organização de modo a promover uma melhor integração das políticas públicas nos diferentes níveis de governação da ação pública (central e local), assegurando, assim, as condições para a autossustentação da ação em áreas urbanas em crise. Neste sentido, a autossustentação da ação representava o objetivo final de política pública da IBC.

Os modelos de governança foram montados no seio da IBC com o objetivo de, através de processos de animação territorial, viabilizar a continuação da ação após o

término da iniciativa. Nesta perspetiva, a conceptualização da inovação nas políticas públicas, através de programas experimentais, é considerada como distinta da noção de 'inovação social' (Moulaert et al., 2013). Não é objeto desta tese refletir sobre a noção de inovação social (Mingione & Vicari, 2015; Van der Have & Rubacalba, 2016), entendida como inovação societal, associada a novas formas possíveis de organização da sociedade civil, com vista ao aumento do '*empowerment*' (Friedman, 1992). O que está em causa nesta tese é refletir sobre a inovação nas políticas públicas associada à inovação societal, no que respeita ao papel do Estado na facilitação de formas de organização para a governança local. Como veremos na análise empírica, é este o caso da construção de 'parcerias', enquanto objetivo da ação, que visava a inovação intersetorial, multinível e integrada. Se, por um lado, os debates científicos se encontram amplamente desenvolvidos (embora com contradições e ambiguidades) quanto à noção de inovação social, por outro, a reflexão crítica sobre o entendimento de inovação nas políticas públicas, não.

Como veremos de seguida, estes dois aspetos têm implicações significativas nas dimensões do desenho, implementação e avaliação das políticas públicas (Howlett, 2014). Neste sentido, é relevante compreender o que pode ser aperfeiçoado nas políticas públicas em áreas urbanas em crise, com base na análise de uma política pública de natureza experimental (a IBC).

Tal como definimos no Capítulo 1, a compreensão do aperfeiçoamento das políticas públicas, no contexto de uma medida de política pública de natureza experimental, representa o objetivo final desta tese. Em particular, face à questão de partida, assume-se que a inovação nas políticas públicas, através da integração de políticas (*policy integration*), seja equacionada no interstício entre políticas públicas centrais e políticas públicas locais. Nesta perspetiva, a integração de políticas realizar-se-á 'nas' organizações (interorganizacional) e 'entre' as organizações (intra-organizacional) em diferentes níveis de governança. Assim, a integração que visa a inovação ocorreria 'nas' políticas e 'entre' as políticas e as novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) deveriam ser suficientemente 'flexíveis' para acomodar esta inovação.

Neste entendimento, a inovação na ação pública, através da integração intersetorial, é aqui entendida como meio para "aperfeiçoar as formas de resposta nos diferentes domínios das políticas públicas que podem concorrer para a inversão de processos de desvitalização urbana" (ISCTE/CET, 2005, p. 35). Ou seja, a inovação é considerada um meio e um instrumento (por exemplo, através da construção de parcerias) para combater os ciclos de declínio (OCDE, 1998) que caracterizam a problemática das áreas urbanas em crise. Está em causa a compreensão de quais as 'condições' para a inovação, de forma a produzir a mudança, e visando o aumento da qualidade de vida. Estas condições serão investigadas ao longo da análise empírica através da identificação (na linguagem da avaliação realista) dos 'mecanismos' implícitos no programa, que se admitem estar sediados em novas formas de governança.

Em particular, na análise empírica importará investigar quais as 'condições da integração para a inovação' procurando as seguintes dimensões:

- se as relações de interdependência na produção da inovação existem e de que forma se realizam;
- em que níveis de governança esta inovação se realiza e qual a sua relação com os efeitos líquidos;
- quais as possibilidades de recontextualizar esta inovação em outras áreas urbanas em crise, retirando lições da IBC.

4.2. A “Iniciativa Comunitária URBAN”

No contexto da dimensão urbana das políticas europeias (Comissão Europeia, 1997), em meados dos anos '90 consolidaram-se um conjunto de experiências que visavam experimentar formas de intervenção em áreas urbanas em crise. De entre os instrumentos de políticas desenhados e implementados para este fim, a Iniciativa Comunitária 'URBAN', nos seus dois ciclos de programação, I (1994-1999) e II (2000-2006), representou a experiência comunitária mais relevante neste quadro, contribuindo significativamente para o debate que naquela altura se delineava no contexto das políticas públicas de regeneração urbana. Existem vários documentos sobre iniciativa comunitária (relatórios de monitorização intercalares, estudos de setor e de políticas, avaliações *ex-ante* e *ex-post*, etc.), produzidos pela Comissão Europeia, sociedades de consultoria e artigos científicos. Em Portugal, todavia, a produção de reflexões de natureza teórica e de natureza conceptual, no meio académico, apresenta-se exígua.

4.2.1. A relação do URBAN com a problemática das áreas urbanas em crise

O programa de iniciativa comunitária URBAN foi um instrumento da política regional europeia, lançado em 1994, e destinado aos “bairros em crise” (Comissão Europeia, 1994, 2000) na Europa. Este tinha o intuito de contribuir para o objetivo da coesão económica e social, assim como para a diminuição das assimetrias entre regiões europeias. Nos pressupostos explícitos desta iniciativa, os problemas (integração socioeconómica de minorias étnicas, desemprego, criminalidade, degradação do ambiental e do edificado, etc.) que caracterizam estas áreas (as chamadas “zonas URBAN”) eram considerados como “obstáculos aos investimentos” (Comissão Europeia, 1994), e estas ‘zonas’ como uma problemática de “interesse comunitário” (Comissão Europeia, 1994). Na verdade, o programa URBAN tinha sido precedido pelos “Projetos Pilotos Urbanos” de 1988 (art.10 do FEDER). Estes representaram a primeira ação comunitária em áreas urbanas, de natureza experimental, e foram implementados em 33 ‘projetos-piloto’, nos quais se experimentavam novas abordagens e metodologias de intervenção, de forma a resolver os problemas nestas áreas.

Importa sublinhar que a análise desta experiência, que será desenvolvida no parágrafo seguinte na sua declinação em Portugal, terá em conta a sua relação com duas questões principais, que caracterizaram a dimensão urbana das políticas europeias entre a década de '90 e de '2000. Por um lado, a atenção política que se consolidava entre os Estados-membros sobre o 'papel das cidades' (por conseguinte, aos responsáveis públicos da sua gestão, as 'autoridades locais') e, por outro, a 'luta contra a pobreza e exclusão social' (cf. Capítulo 3). De um ponto de vista metodológico, torna-se necessário enquadrar o sentido da experimentação e inovação do URBAN no contexto sociopolítico e nas agendas de políticas (centrais e locais) em que foi implementado (Pasqui, 2010; Atkinson, 2000; Van de Berg et al., 1998; Portas et al., 2007), visando entender qual a dependência do contexto e da trajetória (*context e path-dependency*).

Nesta perspetiva, de acordo com Atkinson, a emergência da experiência URBAN assentou na noção de exclusão social a nível europeu, na altura da "fase ativista" da Presidência Delors da década de noventa, e no contexto de um discurso económico neoliberal e social conservador (Atkinson, 2000, pp. 1039-1041). Consequentemente, o URBAN surgiu associado a um contexto de negociações de natureza política em que, pela primeira vez, se tomou consciência da importância da problemática das áreas urbanas em crise face aos objetivos económicos e sociais. Estes objetivos foram definidos no âmbito da Agenda Social Europeia (a partir do livro Branco de 1993 sobre o Emprego e a Competitividade), que sublinhou a necessidade de intervir nas áreas urbanas em crise de forma 'não convencional'. Por conseguinte, a iniciativa URBAN situava-se dentro de um processo de negociação de entendimentos na agenda política comunitária (Chorianopoluos, 2002, p. 713), que deram origem a um portefólio de 14 iniciativas. Estas refletiam meios de operacionalização de agendas de 'experimentação para a ação' na dimensão europeia (como é o caso do "ADAPT", "INTEGRAR" e "YOUNOW"), que, apesar da diversidade dos domínios de ação e dos objetivos específicos próprios de cada um, remetiam para o 'rumo' da luta contra a pobreza e exclusão social.

Neste contexto, a iniciativa URBAN colocava-se no domínio das políticas públicas de regeneração urbana, adotando a 'abordagem integrada' e assumindo a perspetiva do 'desenvolvimento local' (cf. Capítulo 2). Retomando a filosofia de ação que vinha da iniciativa experimental LEADER (destinada às áreas rurais), operava na confluência de áreas de ação pública diversificadas e questionava o posicionamento do 'social' nos processos de desenvolvimento urbano (cf. Capítulo 3). Particularmente, a dimensão 'social' no URBAN era entendida na sua relação com a questão da igualdade de género, enquanto um dos seus objetivos principais. Não se pretende aqui caracterizar o sucesso ou insucesso da programação URBAN em Portugal, o que implicaria uma análise da sua relação com o domínio das políticas sociais e uma clarificação rigorosa das noções de pobreza e exclusão social. Como já antecipámos, estas noções não são objeto de análise face à questão de partida desta tese (verificação da adequação das novas formas de governança multinível e

colaborativa em áreas urbanas em crise). Todavia, a reflexão aqui proposta será relacionada com estas noções quando se tornar necessário para contextualizar o sentido da ação implícito na experiência URBAN, entendendo assim a emergência da IBC. Será este o caso do programa experimental “Pobreza III”, que decorreu paralelamente ao URBAN I. Trata-se de entender o legado da iniciativa URBAN, de forma a compreender o sentido da emergência da IBC, na qual o pressuposto de partida não estava associado às noções de exclusão social e pobreza. Na IBC, estas noções representavam alguns dos problemas que se procuravam enfrentar, mas a perspectiva que se assumia era a do melhoramento da qualidade de vida, por meio de um entendimento não convencional da ação pública, nestas áreas. Neste sentido, os pressupostos implícitos entre as duas experiências (URBAN e IBC) mobilizavam inquietações de natureza diferente.

O período histórico e político da implementação da iniciativa URBAN coincidiu com uma década de transformações estruturais nos domínios da vida das populações, tendo estas a sua expressão mais significativa nas áreas urbanas. Neste contexto, o URBAN enquadrava-se na agenda política da dimensão comunitária, onde se definia uma relação de causalidade direta entre o reforço do potencial económico e as suas repercussões na dimensão ‘social’. Neste sentido, o URBAN foi implementado de forma paralela a outras experiências, como é o caso do programa EQUAL (de natureza experimental e inovadora), que visava a diminuição das desigualdades no mercado do trabalho. Especificamente, o URBAN I pretendia ‘valorizar’ a dimensão urbana para o desenvolvimento económico, aproximando, através do estabelecimento de ‘parcerias’ (entre a Comissão Europeia, os Estados-membros e as autoridades locais), a dimensão comunitária e as autoridades locais.

Do ponto de vista do modelo de gestão, a iniciativa URBAN assentava num procedimento único, a ser replicado em experiências nos Estados-membros. Neste sentido, a execução das intervenções URBAN era de responsabilidade das autoridades locais, e a gestão destas era atribuída a uma entidade gestora, geralmente de nível supramunicipal (no caso de Portugal, foi a Direção-Geral de Desenvolvimento Regional, DGDR). Neste contexto, os Estados-membros procediam com a identificação das “zonas URBAN”, e as autoridades locais desenvolviam as candidaturas para a obtenção dos financiamentos, que incluíam a realização de diagnósticos locais e a avaliação de recursos, etc. Cada intervenção representava um “sub-programa” da iniciativa URBAN, configurando a própria como um programa que se realizava através de “projetos locais” (Palermo & Pasqui, 2003).

As análises críticas existentes no seio da literatura, relativas ao programa URBAN, remetem principalmente para a dimensão dos impactos que este programa teve. Por exemplo, Van de Berg et al. (1998, p. 14) aponta para o facto destes (na dimensão espacial e financeira) terem contribuído de forma pouco significativa para solucionar os problemas urbanos. Na verdade, já estava presente nas duas Comunicações da Comissão Europeia, que estabeleciam o programa nos dois ciclos de programação (COM 180/1994 e COM 308/2002), a admissão de que este instrumento não tinha como pressuposto resolver os

problemas urbanos de natureza estrutural (ex.: desemprego), e que os mesmos tinham que ser resolvidos em outros níveis de ação. Os mesmos autores também sublinham que este instrumento foi desenhado (referenciando em particular o caso de Portugal) segundo uma lógica “orientada ao projeto”, ao invés de uma lógica “estratégica”, privilegiando assim a concentração da ação em situações específicas de crise e não na cidade na sua totalidade (Van de Berg et al., 1998, p. 14).

O reconhecimento político sobre a urgência de intervir nas áreas urbanas em crise (sucessivamente consagrada em 1997) foi perdendo ‘autonomia ideológica’ (nos debates políticos) e operacional (na forma de programas específicos) ao longo da evolução das Políticas de Coesão, o que levou ao abandono do programa URBAN e à sua substituição pelo URBACT (não especificamente direcionado à ação nas áreas urbanas em crise), ainda hoje em implementação. O URBACT visava retirar as lições aprendidas do URBAN e transferi-las para uma lógica de ‘programa em rede’, visando a ‘troca de experiências’ entre cidades europeias. Assume-se aqui que os pressupostos implícitos no URBAN foram-se perdendo, apesar do ciclo de programação em curso destinar 5% dos fundos comunitários para ‘ações urbanas inovadoras’ (art.7 FEDER) e prever os Investimentos Territoriais Integrados (ITI) e o Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC). Concluindo, de uma forma geral, surgem quatro questões relevantes na análise da experiência URBAN, para o debate que será desenvolvido no parágrafo seguinte.

- A dependência dos contextos locais (político-institucionais, sociais e económicos) e das trajetórias de políticas pré-existentes, na medida em que foi experimentado em toda a Europa em contextos diferenciados (nos termos da natureza da problemática, nos objetivos da ação e das necessidades locais).
- O desenho segundo um modelo ‘area-based’ e ‘people-targeted’. Ou seja, realizava-se através de um processo de seleção das áreas de intervenção, limitando a própria ação nestas áreas, e dirigindo-se a ‘tipologias’ de população específicas (ex.: jovens até uma certa idade, não enquadrados em sistemas formais de educação, desempregados de longa duração e com um historial de toxicodependência, etc.). Nesta lógica de ação, a iniciativa colocava em causa a tensão latente entre ações de natureza material e ações de natureza imaterial, invocando uma lógica da ‘abordagem integrada’, onde o ‘social’ representava simultaneamente o contexto e objeto da ação. Neste contexto, no URBAN II, 40% do investimento financeiro era destinado à requalificação ambiental e material, pressupondo que isso impulsionaria a resolução de “problemáticas de ordem social e económica” (Comissão Europeia, 2003). Uma outra parte (42%) do financiamento era dividida entre os eixos da “integração social” e do “empreendedorismo e emprego”.
- Em terceiro lugar, tratava-se de uma iniciativa que vinha da Comissão Europeia, e era concretizada a nível local pelas câmaras municipais nos Estados-membros. Configurava-se como um dispositivo de intermediação entre a dimensão europeia e o local. Enquanto iniciativa comunitária, o URBAN não podia financiar nem intervir diretamente em domínios

de políticas de competência exclusiva dos Estados-membros, como é o caso da habitação (em virtude do princípio de subsidiariedade). Todavia, a iniciativa podia intervir indiretamente na habitação (nomeadamente, através do financiamento de parte das reabilitações na área da eficiência energética), em edifícios públicos, com destino funcional não habitacional (como cultura, emprego, serviços sociais, etc.) ou, ainda, no “restauro de um centro histórico” (ibidem), como é o caso da cidade de Bari, em Itália.

- Finalmente, pode-se afirmar que passou por estágios de desenvolvimento diferentes, que não corresponderam a um amadurecimento significativo, devido ao seu desenho, que não proporcionava, *a priori*, as condições para a autossustentação da ação. As alterações de natureza técnica e procedimental (ex.: o abandono da estrutura a um único financiamento a favor de uma abordagem multi-financiamento) realizaram-se entre a primeira e a segunda programação.

Concluindo, de uma forma geral, o URBAN caracterizou uma altura de experimentações, desafiando mecanismos de ação locais, e representando a mudança na dimensão urbana das políticas europeias, que se verificou na sequência de negociações políticas. Estas negociações alteraram o rumo de políticas, com momentos de rutura significativos (por exemplo, a introdução do princípio da coesão territorial em 2007), que até hoje não encontraram uma tradução operacional adequada face aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas.

4.2.2. A experiência URBAN em Portugal

Em Portugal, tal como nos outros Estados-membros, a Iniciativa Comunitária URBAN foi implementada em dois ciclos de programação, 1994-1999 (URBAN I) e 2000-2006 (URBAN II). Como referimos no parágrafo precedente, não se pode dissociar a implementação do primeiro ciclo de programação URBAN, do cenário (macroeconómico, social, político e institucional) em que a Europa se encontrava naquela altura. Em particular, Portugal era considerado pela União Europeia como um país ‘menos próspero’ (juntamente com Grécia, Espanha e Irlanda) incluído no Objetivo 1 ‘Convergência’. Na filosofia das Políticas de Coesão, visava-se implementar programas, iniciativas e políticas para aproximar Portugal da média do PIB dos outros Estados-membros. Neste contexto, o URBAN I surge na fase imediatamente sucessiva ao apoio europeu, na forma da ajuda financeira do quadro do Fundo de Coesão, destinado ao melhoramento das redes infraestruturais e de transportes a nível nacional.

Principais Indicadores Macroeconómicos								
Indicadores		Unidade	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIBpm	¹	10 ⁶ euros	74749	80810	86490	93303	101323	108217
PIBpm	¹	Taxa de variação real	2,5	2,9	3,8	3,9	4,5	3,6
PIB por habitante		UE15=100	69,6	70,5	70,7	74,7	73,6	73,7
Produtividade	¹	Taxa de variação	2,5	3,7	2,5	2,6	2,0	2,1
Índice de Preços no Consumidor	²	Taxa de variação	5,2	4,1	3,1	2,2	2,8	2,3
Emprego	³	"	-0,1	-0,2	1,6	1,6	2,3	1,8
Taxa de desemprego	⁴	Em % da população activa	6,9	7,2	7,3	6,8	5,0	4,4
Salário médio real	^{1 e 5}	Taxa de variação	-0,3	1,6	3,3	2,0	2,2	3,1
Taxa de poupança dos particulares	¹	Em % do rendimento disponível	10,7	12,1	11,3	9,9	9,0	7,6
Saldo global do SPA	¹	Em % do PIB	-6,0	-4,5	-3,9	-2,7	-2,4	-2,1
Dívida bruta do SPA	⁶	"	63,8	65,9	62,8	58,9	54,7	54,5
Balança Corrente e de Capital	⁷	"	-2,2	-0,1	-1,7	-3,1	-4,7	-6,3
Grau de abertura da economia portuguesa (pr1995)	⁸	%	31,3	33,3	34,0	35,6	38,1	39,2
Taxa de juro de curto prazo		%	11,1	9,8	7,4	5,7	4,3	3,0

Fonte: INE-CN, (1994-95: SEC79; 1996-1999: SEC95), BP, MF, CE, OPEP e DPP (estimativas)

¹ Alteração metodológica do Sistema de Europeu de Contas Nacionais em 1995 (SEC95)

² Até 1997: IPC Nacional, base 100 = 1991 (excluindo Rendidas e Conservação de interiores), Anos seguintes: IPC Nacional, base 100=1997 (incluindo Rendidas e Conservação de interiores)

³ Até 1997: INE-CN; anos seguintes: INE-Inquérito ao emprego

⁴ Nova série do Inquérito ao emprego a partir de 1998. Até 1997 os valores referem-se ao Continente

⁵ Deflacionado com o Índice de Preços no Consumidor

⁶ De acordo com o SEC79 em 1994 e 1995

⁷ Até 1995: Balança de Transacções Correntes

⁸ Bens e Serviços

Figura 4.1. URBAN I no contexto macroeconómico em Portugal. Fonte: Direção-Geral de Desenvolvimento Regional (2002)

Assim, o URBAN I foi implementado no contexto de uma nova expansão económica, que colocava Portugal na linha dos padrões de desenvolvimento (em termos de PIB) dos outros Estados-membros, segundo indicadores macroeconómicos que representam o referencial quantitativo das Políticas de Coesão. Este contexto foi determinado por fatores exógenos, no seguimento das reformas estruturais e dos relativos apoios financeiros europeus, assim como por fatores endógenos (ex.: impulso do setor das exportações de bens e serviços, a redução da taxa de juros, que favoreceu o investimento privado em habitação, etc.). Esta expansão correspondeu também com o aumento das taxas de emprego, colocando Portugal (entre 1994 e 1999) acima da média europeia, apesar das baixas qualificações que caracterizavam o mercado de trabalho nacional (DGDR, 2002, pp. 5-22).

Neste contexto, pode-se dizer que o programa URBAN I foi considerado, naquela altura, como uma das alternativas à inexistência de políticas públicas que se preocupavam com os problemas da pobreza e exclusão social. O estudo sobre a implementação do Programa STEP (Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza) em Portugal (OIT, 2003, p. 25) confirmou esta perspetiva, referindo o URBAN como um dos programas (juntamente com LEADER e INTEGRAR) que assumia esta preocupação. O URBAN I em Portugal foi implementado paralelamente (e nalguns casos de forma complementar) a outros programas e políticas de iniciativa comunitária, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio (QCA). Destacam-se o “Programa de Luta Contra a Pobreza”, na sua declinação nacional do “Programa Nacional de Luta à Pobreza” (PNLCP) e o programa de natureza experimental “Pobreza III”. O URBAN I, o PNLCP e o Pobreza III lidavam com políticas nacionais que visavam, ao abrigo do processo de convergência e integração europeia, aproximar Portugal

aos Estados-membros. É exemplo o Programa Especial de Realojamento (1993), que visava a erradicação das barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e o realojamento da sua população, com o mote “acabar com a chaga das barracas” (Tulumello et al., 2018).

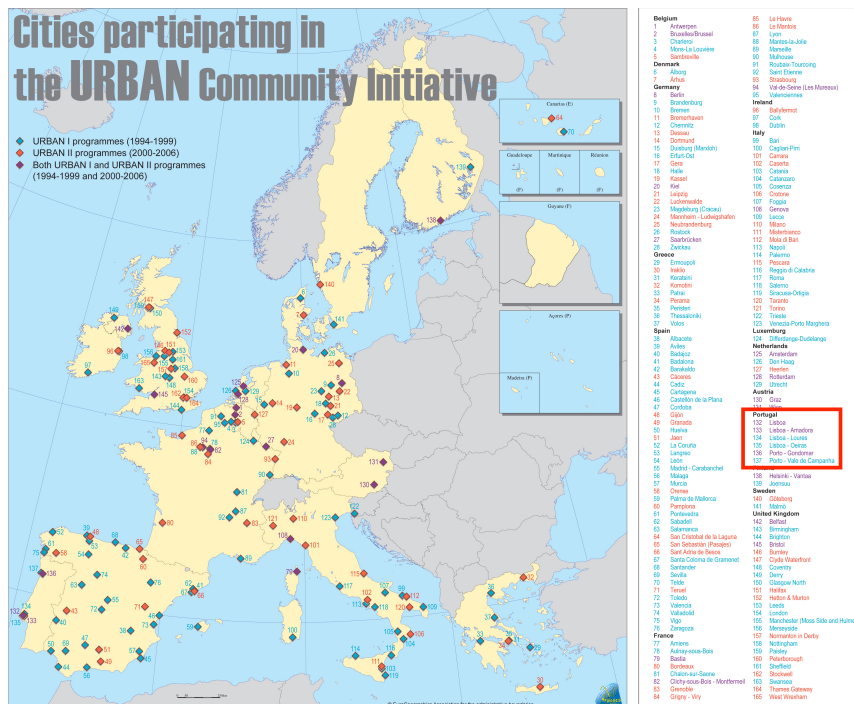


Figura 4.2. Locais de afetação dos ciclos de programação URBAN I e II. Fonte: Comissão Europeia, 2003

O URBAN I em Portugal previa a instituição de uma autoridade de gestão (Comissão de Acompanhamento) que correspondeu à Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), e no segundo ciclo de programação (URBAN II) passou a ser Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Esta geriu financeiramente o programa e averiguou a taxa de execução dos Programas Operacionais, configurando-se como um interface entre Comissão Europeia, Administração Central e autoridades locais (as câmaras municipais e municípios). Estas últimas eram identificadas como atores principais da implementação e ‘entidades beneficiárias’ dos financiamentos. Neste sentido, o URBAN assentava numa lógica de ‘execução financeira’ para a realização das ações. Sendo que o papel das entidades beneficiárias era atribuído às autoridades locais, no URBAN as câmaras municipais foram as protagonistas do desenho e implementação dos projetos, apoiando-se em organizações de base local (na concretização de ‘medidas’ específicas com vista à realização dos ‘eixos estratégicos’).

Como mostra o caso da URBAN II Damaia-Buraca em Portugal, estas organizações tinham práticas convencionais de ação em domínios diferenciados (emprego, formação, educação, etc.) e eram consideradas adequadas para a concretização das medidas. O protagonismo das autoridades locais foi um aspeto relevante no que diz respeito ao

entendimento da natureza experimental e à diferença entre o URBAN e a IBC, na medida em que este protagonismo implicou que as prioridades dos programas deviam refletir sobre o debate político e a trajetória de políticas públicas locais.

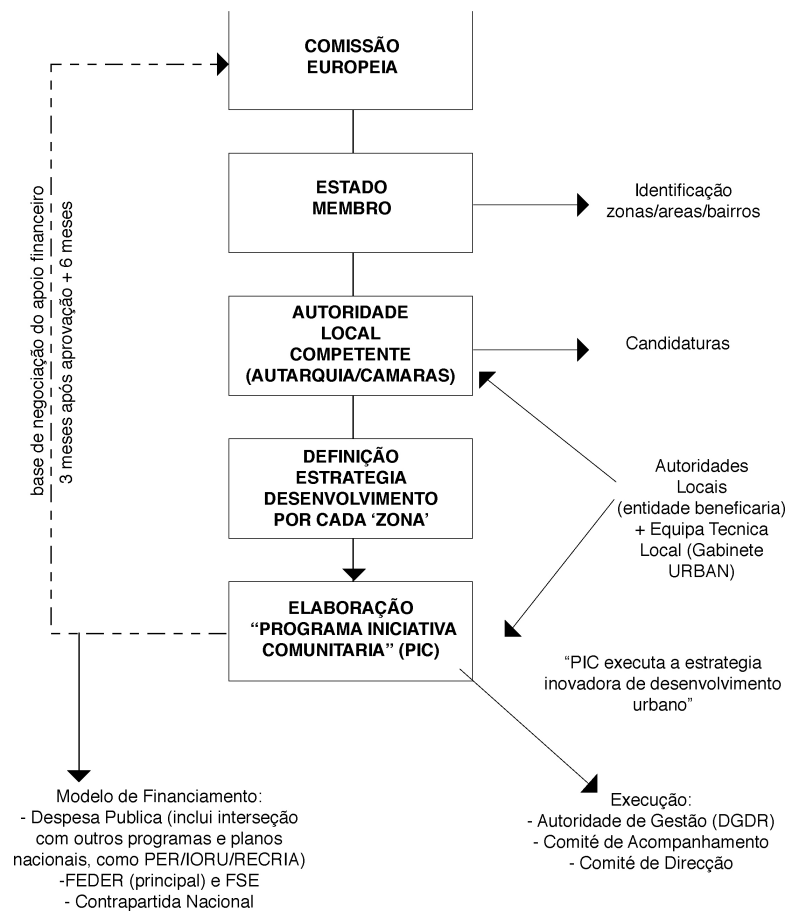


Figura 4.3. Modelo de Gestão URBAN II. Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Execução URBAN II Portugal

O relatório final de implementação do URBAN I em Portugal afirma a relevância das “opções e prioridades estabelecidas pelos responsáveis municipais” (DGDR, 2002, p. 24) para o processo de seleção territorial. De uma forma geral, os objetivos do URBAN I em Portugal estavam associados ao melhoramento da qualidade de vida, designadamente, no que diz respeito à qualificação física dos espaços públicos e ao reforço do mercado de emprego. Estes objetivos tiveram uma tradução direta no desenho das medidas, a realizar no âmbito do programa. São exemplos a “criação de novas iniciativas empresariais” e a “construção de percursos de formação”; a construção de “equipamentos polivalentes” para fins sociais; ou, ainda, a “requalificação ambiental” de espaços públicos. Segundo o mesmo relatório (2002, p. 25), a ‘inovação’ no URBAN I apoiava-se:

- na abordagem de “baixo para cima”, que privilegiava o nível local (as autoridades locais) no desenho e na implementação da ação (caracterização dos problemas, identificação dos atores relevantes, etc.);

- no “reforço da articulação” de responsabilidades (ibidem) entre ação pública central e local;
- no estabelecimento de “novas parcerias” (ibidem) a nível local (incluindo organizações de base local);
- na implementação de “ideias-projeto” (ibidem) que fossem “assimiláveis pelos grupos-alvo”.

O novo ciclo de programação URBAN II enquadrava-se num contexto diferente. Este caracterizava-se pela desaceleração do cenário macroeconómico português, a qual derivava de fatores exógenos como: a crise financeira asiática; a diminuição de investimentos estrangeiros em Portugal; o fim do QCA II; a adoção da moeda única e a entrada na política monetária comunitária; e, por último, os processos de alargamento e integração (DGDR, 2002, pp. 6-16). A declinação URBAN em Portugal assentou na concentração espacial de recursos financeiros e na seletividade territorial das áreas de intervenção (*area-based*), às quais se associou uma lógica por grupos-alvo (*people-targeted*). Esta abordagem, definida como “discriminação positiva” (DGDR, 2002), foi retomada na iniciativa “EQUAL”. Assim, o pressuposto explícito destas iniciativas era que, para torná-las mais eficazes (nos impactos locais) e eficientes (na utilização dos fundos comunitários), era necessário ‘concentrar espacialmente’ os recursos (financeiros, organizacionais, humanos) nas áreas de intervenção. A ação era assim delimitada em ‘unidades autónomas de execução’, instituindo estruturas locais de apoio para a sua gestão (os “gabinetes URBAN”), com equipas próprias e competências específicas. De forma a aumentar a eficácia do programa, os objetivos, as medidas e a temporalidade de ação deveriam estar claramente definidos, num horizonte temporal de curto-médio prazo. De um ponto de vista operacional, isto implicava adaptar e desenhar soluções aos problemas específicos (locais) da área de intervenção. Tratava-se, neste sentido, de uma ‘ação localizada’ (cf. Capítulo 2).

No caso específico da experiência URBAN II Damaia-Buraca, a “operacionalização” da intervenção devia esgotar-se num horizonte temporal de seis anos (“período de programação” 2001-2006), prevendo que a sua execução terminasse até 2008 (CMA, pp. 15-19). A análise dos critérios de seleção das candidaturas torna-se útil para entender os pressupostos da experiência URBAN II em Portugal. Neste sentido, no mesmo documento, surgem dois aspetos relevantes.

- As autoridades locais e a Administração Central tinham de participar no investimento financeiro complementando os fundos comunitários (FEDER). Isto significava que as ‘parcerias locais’ estavam associadas a uma responsabilidade financeira, com implicações na dimensão das políticas públicas locais. Tratava-se, assim, de um ‘compromisso’ assente na “afetação de financiamentos” (ibidem, p. 33), assegurada pelos Gestores Locais.

- As autoridades locais tinham que dispor de uma capacidade técnica (que se assumia como específica para as zonas URBAN) para a execução operacional das ações. Isto significava que, caso esta capacidade não estivesse presente nas estruturas organizacionais da administração local, deveria ser procurada ‘fora’ destas (por exemplo, nas organizações de base local).

Este pressuposto fundamentou a criação de uma estrutura e de uma equipa de gestão local *ad hoc* (o “gabinete URBAN”), onde o apoio técnico era fornecido pela entidade gestora, a Direção-Geral de Desenvolvimento Regional. O papel das direções regionais, no decorrer das duas programações URBAN I e II, prendeu-se com as responsabilidades e competências de coordenação interinstitucional (governança vertical). No entanto, a Administração Central não tinha um papel preponderante na dimensão do desenho e implementação das ações, sendo que, de um ponto de vista regulamentar e normativo, eram as Direções Regionais as gestoras dos fundos, tendo que justificar a afetação dos financiamentos aos comissários europeus. Neste sentido, o papel dos ministérios limitava-se a uma função de acompanhamento da execução (tinham que emitir um parecer e aprovar a execução financeira), no “Comité de Acompanhamento”. No caso do URBAN I, só o Ministério do Ambiente é que integrava este comité, com reuniões bianuais.

O modelo de governança URBAN, assente na construção de parcerias (enquanto condição para o sucesso da intervenção), não era novo em Portugal. De facto, já estava presente em outras iniciativas de políticas nacionais, como é o caso do PNLCP (que tinha dado origem à criação dos ‘Comissários Regionais’) e dos Programas de Reabilitação Urbana de 1988 (que previam a constituição de Gabinetes Técnicos Locais). O compromisso implícito na construção de parcerias na experiência URBAN realizava-se entre a Administração Central e as autarquias locais, sem envolver as organizações de base local na fase de diagnóstico e no desenho da ação, mas por vezes incluía-as na sua implementação. Neste sentido, a questão das parcerias no URBAN não representava por si um elemento inovador, na medida em que não facilitava mudanças nas práticas convencionais, implícitas nas políticas públicas locais. Na verdade, as autarquias locais e as organizações de base local já operavam em regime de parceria, tendo esta sido reforçada no contexto do URBAN. Por conseguinte, as parcerias tinham a função de agilizar os recursos financeiros de forma não convencional e verificar as taxas de execução. Da análise dos pressupostos do URBAN, importa ainda sublinhar que as intervenções URBAN eram caracterizadas por uma ‘lógica por equipamentos’, que se realizava através do desenvolvimento de “projetos-âncora, materializados na reabilitação de edifícios e espaços de qualidade [...], que serviam de suporte a iniciativas locais” (DGDR, 2002, p. 51). Exemplos da concretização desta filosofia de ação encontram-se na declinação URBAN I na Área Metropolitana do Porto, como são os casos do Bairro do Lagarteiro (um dos bairros também objeto de intervenção da IBC), do Bairro do Cerco e do Bairro de Machado Vaz. Para estes três bairros, o ‘grupo-alvo’ era crianças e jovens, e a tipologia de intervenção do

URBAN I para o Vale de Campanhã correspondia com o reforço das competências, a melhoria das condições materiais e a consolidação de parcerias organizadas (DGDR, 2002, p. 51).

Devido a razões de natureza diversificada, e acima de tudo por se tratar de uma iniciativa comunitária (que devia respeitar o princípio de subsidiariedade europeu), o URBAN (I e II) sobrepunha-se às áreas urbanas e aos contextos locais (sociais, político e institucional, económicos, etc.). Neste sentido, o URBAN cruzava o sistema de políticas públicas nacionais (como é o caso de PER e IORU¹) e locais (como é o caso das políticas urbanísticas), sendo considerado pelas autarquias locais como um programa que cofinanciava a realização de projetos (Relatório Final de Execução URBAN I relativo ao sub-programa Damaia-Venda Nova, p. 116) anteriormente bloqueados. A autarquia, através dos Gabinetes URBAN, era o ator local principal para a gestão. Estes gabinetes, instalados nas ‘zonas de intervenção’, eram “responsáveis pelo acompanhamento dos projetos no terreno” e pela facilitação das “relações com os parceiros locais, institucionais e privados” (DGDR, 2002, p. 123). Assim, a autarquia configurava-se como o “catalizador das dinâmicas dos agentes locais” (DGDR, 2002, p. 126). Neste contexto, as organizações do terceiro setor (como IPSS e ONG), eram entendidas ‘como fornecedores de serviços’ na área da ação social (colocando-se na mesma lógica de afetação de financiamento, na qual as autarquias eram posicionadas com a Administração Central) através de ‘protocolos de cooperação’ e de ‘prestação de serviços’. O que permitiu o sustentamento financeiro, necessário para desenvolver a sua própria prática individual.

Na mesma lógica do fornecimento de serviços, realizava-se também a relação entre os gabinetes URBAN (que dependiam das autarquias) e os Ministérios (por exemplo, a Segurança Social com IEFP e Ministério da Educação para programas de ensino). Os pressupostos que estavam implícitos na experiência URBAN (I e II) eram, portanto, noções de “efeito multiplicador” e de “produção de resultados” a curto prazo (DGDR, 2002). Estas noções eram colocadas, na filosofia de ação, numa relação de causalidade direta com tipologias de ações específicas. É este o caso da requalificação de equipamentos sociais, da ativação de percursos de formação, para a inserção no mercado do emprego, ou ainda do apoio à criação de microempresas locais.

4.2.3. O URBAN e as políticas públicas em áreas urbanas em crise, em Portugal

A implementação da iniciativa comunitária URBAN em Portugal não se realizou num contexto institucional, central e local, de ausência de políticas públicas em áreas urbanas em crise. Alguns programas e medidas de políticas públicas implementadas entre a década de '90 e a primeira metade da década de 2000, já tinham estas características. Os mais relevantes foram: o “Plano Nacional de Luta Contra a Pobreza (PNLCP)” e o programa experimental “Pobreza III”, que representaram uma referência significativa, no que remete

¹ Intervenção Operacional de Revitalização Urbana

para a tentativa de solucionar problemas sociais que se manifestavam com maior gravidade nas áreas urbanas em crise. No caso do PNLCP, tratava-se de uma política pública de carácter nacional, que foi realizada de forma 'flexível', adaptando o seu modelo de gestão a diferentes projetos locais.

Tal como apontado pelo estudo da implementação do programa "STEP" (OIT, 2003), o programa Pobreza III apostava nalgumas dimensões consideradas necessárias para a sua articulação com outras medidas no domínio das políticas sociais. Estas dimensões eram: a abordagem multidimensional aos problemas da pobreza e da exclusão social; o uso de uma abordagem integrada entre programas e a concretização de parcerias, como condição *sine qua non* para o sucesso da ação pública; a orientação explícita da lógica do desenvolvimento local; o reforço da dimensão económica nos objetivos sociais; a consolidação das dimensões precedentes com vista à viabilização de um maior envolvimento das populações, interessadas pela ação. Embora não fosse um programa experimental que visava a inovação nas políticas públicas, tal como o Pobreza III, o PNLCP tentava articular os projetos locais com o quadro de políticas sociais existentes. É exemplo desta articulação o caso do Projeto Integrado de Desenvolvimento do Concelho de Espinho (Porto), no qual o PNLCP foi concretizado no domínio do melhoramento das condições habitacionais, sendo associado com o Programa Especial de Realojamento (PER). Esta associação realizou-se na forma de atividade de suporte e facilitação à integração (social) das famílias realojadas, assim como na realização de um estudo de caracterização socioeconómico destas mesmas famílias (OIT, 2003, p. 97).

Uma outra experiência, realizada numa área urbana em crise, foram os projetos no bairro da Quinta do Mocho, no concelho de Loures (AML), denominados "Operação Integrada e Desenvolvimento Local e Alojamento" (1996-1999) e "Desenvolver, Acolher e Recriar (DAR) implementados entre 1999 e 2001 (OIT, 2003, p. 129). Aqui desenhou-se uma relação direta entre as ações implementadas ao abrigo do PNLCP e a implementação do PER. O objetivo principal desta experiência no quadro do PNLCP (através da criação *ad hoc* de uma "Comissão Interministerial") era o acompanhamento da população do bairro, no processo de realojamento realizado ao abrigo do PER. Sublinha-se, todavia, que, diferentemente do URBAN, o envolvimento dos ministérios na ação local, no contexto do PNLCP, assentava numa abordagem interministerial que visava a uma colaboração horizontal, em termos de governança, entre os atores envolvidos (ex.: no domínio da Segurança Social). Neste sentido, nesta experiência já estava presente o pressuposto do 'trabalho horizontal em parceria', que se realizava através da assunção de um "compromisso de parceria entre serviços públicos envolvidos" (OIT, 2003, p. 136). Por conseguinte, pode-se dizer que a iniciativa URBAN em Portugal veio 'complementar' (e não 'inovar') uma comunidade de práticas de política pública que intervinham em áreas urbanas em crise. Importa aqui referir que esta reflexão sobre o URBAN aplica-se só a Portugal, não se reportando a todas as experiências implementadas pelo Estados-membros, havendo

casos onde esta levou a mudanças significativas em algumas dimensões (nomeadamente, no seio da capacitação institucional).

A análise da experiência do PNCLP mostra como os projetos implementados ao abrigo deste programa visavam construir as condições para a “autossustentação das iniciativas da população” (OIT, 2003, p. 99). A título de exemplo, no caso da experiência em Espinho, foi criada a “Associação de Desenvolvimento do Concelho de Espinho” (ADCE), que tencionava funcionar como estrutura de apoio à viabilização deste processo. Na lógica do “estabelecimento de parcerias” (OIT, 2003, p. 99), a ADCE era constituída pela união de parceiros públicos (como centros de saúde e órgãos da Segurança Social, a própria câmara municipal, freguesias, etc.) e privados com fins sociais (organizações de carácter religioso, organizações sociais do setor associativo no domínio cultural e desportivo, etc.).

Na dimensão do desenho das condições para a concretização das parcerias, este trabalho conjunto era viabilizado, no plano formal, por meio do estabelecimento de “acordos de parcerias” e “protocolos de cooperação” (ibidem) que comprometiam e responsabilizavam os atores envolvidos no projeto. Por conseguinte, enquadrar o programa URBAN em Portugal, no contexto das políticas públicas nacionais, significa afirmar que o princípio do ‘estabelecimento de parcerias’ não representou por si só um elemento de inovação. Isto é, tal como apontado pela OIT (este princípio (chamado de “partenariado” intersetorial), já estava presente nos conceitos orientadores do Pobreza III (1989-1994), juntamente com os conceitos de “multidimensionalidade” (dos problemas da pobreza e da exclusão social) e de “participação” da população abrangida pelo programa (OIT, 2003, p. 46).

Esta constatação resulta evidente à luz de outros princípios que norteavam o Pobreza III, como é o caso do entendimento do “local” como nível mais adequado de intervenção, da adoção do modelo de “desenvolvimento local” e da “abordagem integrada” (OIT, 2003, p. 61). Estes pressupostos foram também retomados na iniciativa URBAN. A lógica de “projetificação” que é atribuída ao URBAN no âmbito da literatura académica (Palermo & Pasqui, 2003), já se encontrava presente no modelo do desenvolvimento local do PNCLP (OIT, 2003, p. 57). Concluindo, o URBAN em Portugal configurou-se como uma operação de ‘cerzidura territorial’ numa época de ausência de políticas sociais territoriais, de natureza estrutural e de iniciativa nacional, que tinham caracterizado os anos ’90.

No PNCLP era ainda previsto, tal como o mesmo estudo sublinha (ibidem, p. 66), que um dos critérios para a seleção das candidaturas a financiar (geridos pelas estruturas autónomas de natureza extraordinária, os “Comissários Regionais Norte e Sul”, isto é, para ambas as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto) fosse a capacidade do projeto garantir a sua autossustentação (ibidem). De facto, não estava presente nos pressupostos para a ação da programação URBAN. As experiências realizadas ao abrigo do PNCLP diferenciam-se do URBAN no plano dos financiamentos para a realização da intervenção. O

URBAN era baseado numa ‘lógica de concursos’ que colocava um montante financeiro *ad hoc*, enquanto o PNLCP apoiava-se numa lógica de multi-financiamento, mais flexível, onde se procuravam sinergias entre medidas e programas nacionais. Importa chamar a atenção para o facto de que o URBAN não era um programa, apesar de se realizar a nível local através de subprogramas. Era uma ‘iniciativa’ financiada pelos Fundos Estruturais comunitários, que viria a ser implementada a nível nacional através do Quadro Comunitário de Apoio (Quadro de Referência Estratégico Nacional QREN, no período 2007-2013) e dos relativos Programas Operacionais (P.O) regionais. Configurava-se, assim, como um instrumento financeiro que visava o reposicionamento social e económico das cidades, complementando a ação de outros instrumentos de natureza diferente, como é o caso da iniciativa “JESSICA”.

4.3. A Iniciativa Bairros Críticos (IBC)

A “Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” (Iniciativa Bairros Críticos, IBC) foi uma medida de política pública implementada em Portugal pelo XVII Governo Constitucional, com efeitos a partir da Resolução do Conselho de Ministros n. 143/2005. Tratava-se de uma medida de política pública de iniciativa central, incluída no ‘instrumento’ de políticas denominado Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), no âmbito do quadro nacional da Política da Cidade Polis XXI. Ou seja, a IBC, enquanto medida de política pública, tinha de operacionalizar as PRU no que remete para as áreas urbanas em crise. Neste contexto, a IBC:

- configurava-se como medida de política pública de tutela central, que viabilizava a governança local;
- era implementada na forma de responsabilidade local horizontal e intersetorial. Ou seja, fazia parte da fundamentação teórico-conceptual da própria medida que outros agentes, não só a Administração Central, estivessem envolvidos na implementação;
- visava a inovação nas políticas públicas ‘em’ áreas urbanas em crise, que a partir da natureza experimental permitia tirar lições, de forma a ser recontextualizada na totalidade das áreas urbanas em crise em Portugal.

4.3.1. A emergência da IBC em Portugal

A literatura académica e cinzenta aponta para um conjunto de causas subjacentes à natureza da problemática das áreas urbanas em crise. Todavia, como já foi enunciado, a análise destas causas não constitui o objeto desta tese. Procura-se, sim, analisar o conjunto de desafios específicos para a ação pública, que não estão suficientemente resolvidos nas formas de resposta convencionais. O governo português, na XVII Legislatura, criou a IBC para testar uma forma, através da experimentação de pressupostos específicos e de um modelo de implementação, assente numa perspetiva de governança (multinível, integrada e colaborativa), de aperfeiçoar a capacidade de resposta do Estado a problemas que as

áreas urbanas em crise colocam. De uma forma geral, é esta a razão da emergência da IBC. Em particular, enquadrando a emergência da IBC no quadro da trajetória de políticas públicas em Portugal, a intervenção em áreas urbanas em crise realizou-se, ao longo de três décadas de experiências, no interstício existente entre políticas sociais e políticas de habitação, e mais recentemente na relação destas com as políticas urbanísticas. Assume-se aqui que esta intervenção não teve, ao longo dos ciclos de políticas, uma relação explícita e unívoca, assente numa visão estratégica ao nível das políticas urbanas. Em algumas iniciativas, havia uma relação direta entre políticas sociais e políticas de habitação.

Todavia, esta relação não se configurou como uma 'integração de políticas' efetiva, mas sim como uma complementaridade entre medidas e programas que intervinham (ou que potencialmente eram desenhadas para intervir) nas mesmas tipologias de território, compartilhando objetivos (gerais ou específicos) e recursos (humanos, organizacionais e financeiros). Consequentemente, esta relação questionava a tensão entre ações de natureza material e imaterial, testando a bondade da interdependência entre estas. É exemplo a 'lógica por equipamentos', que se realizava como complemento à necessidade de reabilitação do património edificado residencial (visto a nível comunitário no URBAN, mas que também esteve presente a nível nacional na relação entre os programas PER e IORU) ou como complemento a ações de apoio à coesão social local. O que está em causa é reconhecer a inexistência de políticas públicas em diferentes níveis de governança e governação, específicas para as áreas urbanas em crise. Por conseguinte, assume-se nesta investigação que, em Portugal, o que existia na altura da IBC e existe hoje em dia a este respeito são medidas de política pública (nomeadamente, de regeneração urbana) 'localizadas', isto é, destinadas a territórios específicos, delimitados no espaço e no tempo.

Neste contexto, o debate científico focou-se nas 'políticas habitacionais' e dos 'bairros degradados' (Bruto da Costa, 1986; Soczka et al., 1990; Cardoso & Pimenta, 1989), sem desenvolver uma reflexão crítica sobre as formas de intervir nas áreas urbanas em crise, na sua totalidade. Particularmente, as políticas habitacionais têm sido objeto de estudo enquanto objeto empírico ou fator explicativo (Guerra, 2000; Freitas, 2001), tendo sido enfrentadas em domínios científicos específicos dos estudos urbanos, como é o caso da antropologia social (Cachado, 2013), da sociologia urbana (Freitas, 2001; Capucha, 2000; Cachado, 2013), do urbanismo, do ordenamento do território (Tulumello et al., 2016) ou ainda da geografia económica e social relacionada com as questões da migrações (Malheiros & Fonseca, 2011; Malheiros, 2000). Todavia, os produtos científicos que analisam a questão das áreas urbanas em crise, à luz das teorias e dos modelos de análise das políticas públicas, estão presentes de forma pouco significativa.

Assume-se aqui que a razão da consolidação da análise, no âmbito das políticas habitacionais e das políticas sociais, esteja associada aos percursos históricos que caracterizaram Portugal, onde a questão das carências habitacionais trouxe repercussões na dimensão social de grande impacto e relevância para a qualidade de vida nas cidades.

No entanto, algumas contribuições relevantes merecem atenção e têm contribuído para este debate, surgindo relacionadas com as questões da integração económica no combate à pobreza (Henriques, 2006, 2011), da regeneração urbana e da sua relação com a ação pública central (Alves, 2017; Moura, 2005) e da exclusão social (Capucha, 2000; Almeida, 1994; Silva & Rasgado, 1999).

Da revisão da literatura também emergem dois contributos relevantes no que diz respeito à problemática das áreas urbanas em crise em Portugal. São estes: o estudo intitulado “Programa URBAN e Reabilitação Urbana. Revitalização de Áreas Urbanas em Crise”, realizado pela Direção-Geral do Desenvolvimento Regional (1997) e o estudo intitulado “Políticas públicas de revitalização urbana, Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN” (2005), realizado pelo ISCTE, com uma equipa multidisciplinar do DINAMIA-CET e com a participação de um conjunto alargado de peritos externos.

O primeiro documento reflete as lições aprendidas das experiências de intervenção em áreas urbanas em crise, implementadas em Portugal até a conclusão da iniciativa URBAN I. Este documento relaciona a intervenção URBAN I com as políticas públicas nacionais (o Programa de Reabilitação Urbana), procurando esclarecer a problemática das áreas urbanas em crise e as formas a intervir. O segundo documento representa o relatório final, realizado no âmbito do Observatório do Terceiro Quadro Comunitário de apoio (QCAIII), sobre a temática da ‘revitalização urbana’, apresentando clarificações de natureza conceptual, lições apreendidas dos programas implementados e pistas para o futuro. Este relatório representa o documento técnico mais sistemático produzido em Portugal sobre a relação entre as áreas urbanas em crise e as formas a intervir, apesar de ser utilizada uma terminologia diferente, de “territórios em declínio” e de processos de “desvitalização”. Da análise dos vários documentos, surgiram algumas reflexões que se consideram pertinentes face à questão de partida desta tese e ao entendimento da emergência da Iniciativa Bairros Críticos em Portugal.

De acordo com Jones (2003), os processos de regeneração urbana estariam relacionados com as mudanças que se verificam “na estrutura do Estado, das funções, e dos discursos sobre a governança” (Jones, 2003, p. 584). A relação entre Estado (estrutura e funções) e governança pode ser analisada à luz da relação entre Estado ‘central’ e governo ‘local’. Esta relação pode ser mais ou menos conflituosa e colaborativa, mas configura-se sempre como uma ‘tensão permanente e latente’. Como vimos na Introdução ao Capítulo, pretende-se aqui analisar a dialética entre políticas públicas centrais e políticas públicas locais. Esta análise permitirá entender a adequação das formas de governança, concretizadas em processos de regeneração urbana. Trata-se de analisar esta dialética de forma a compreender a relevância estratégica das implicações de políticas (competências e responsabilidades decisivas, integração intersectorial, estruturas organizacionais adequadas, etc.), do ‘âmbito territorial pertinente’, para enfrentar os desafios que as áreas urbanas em

crise colocam. Esta relevância está sediada na relação entre ‘processos de descentralização e processos de desconcertação da ação pública no seio da IBC, sendo relevante não só nas políticas públicas de regeneração urbana, mas também em outros setores de atividade do Estado (saúde, educação, etc.). O entendimento desta relação não é linear, nem pacífico.

Nas narrativas de políticas públicas de regeneração urbana fala-se de ‘nível central’ e ‘nível local’, mas compreender realmente o que é que isso significa, no momento em que a ação pública coloca a si própria o desafio da experimentação de novas formas de governança, exige alguma clarificação adicional, que será desenvolvida nos próximos parágrafos. Nesta perspetiva de governança multinível, o caso da IBC exemplifica a tensão entre políticas públicas centrais e políticas públicas locais, que será investigado em profundidade na análise empírica. A concretização de novas formas de governança, assim assumida no contexto da IBC, representou a tentativa de experimentar uma gestão horizontal dos poderes na dimensão local. Isto é, contrariamente a experiências precedentes (Pobreza III, PRU, URBAN), as autoridades locais eram colocadas no mesmo ‘nível de governança’ de atores locais não públicos e institucionais (organizações da sociedade civil de base local). Tal representou um desafio significativo, se considerarmos a cultura política em Portugal e as atribuições de competências (algumas delas de natureza técnico-científica, como é o caso das políticas urbanísticas e dos instrumentos relativos). Cultura esta que é centrada no protagonismo das câmaras municipais, em contraponto com a tradição centralizada na Administração Central.

Retomando a narrativa dos parágrafos precedentes, a noção de ‘inovação nas políticas’ era explícita no quadro regulamentar na base da IBC, ou seja, na Resolução do Conselho de Ministros n.143/2005. Na verdade, a IBC colocava-se num amplo debate em torno do ‘planeamento estratégico’ na Europa (OIT, 2003). Este debate tinha-se desenvolvido a partir da década de ’90, como resposta à ineficácia da ação pública, e substantivava-se em formas mais ‘flexíveis’ e ‘reticulares’ de intervenção no domínio das políticas urbanas. A procura de ‘novas formas de governança’ tem assentado, de uma forma geral, numa revisitação da relação entre atores, problemas, oportunidades e recursos que participam na definição do rumo das políticas públicas urbanas. No que remete para as áreas urbanas em crise na Europa, este debate conheceu algumas experiências relevantes de redefinição de novas formas de *welfare* local, numa lógica de “territorialização dos problemas em detrimento da problematização dos territórios” (Cottino, 2009).

Experiências de política pública assentes nesta perspetiva em Portugal mantiveram-se esporádicas (em períodos de tempo limitados), pontuais (na forma de projetos-pilotos) e privadas de um suporte institucional à escala territorial (nacional), quer na dimensão normativa, quer na dimensão dos recursos. Um dos poucos exemplos que se considera aqui como em contra-tendência foi o já citado PNCLP, onde se tentou uma “territorialização das intervenções” (OIT, 2003, p. 188). Também este debate teve interpretações diferenciadas noutros domínios disciplinares, representando um dispositivo de

intermediação para a construção de conhecimento do local, designadamente na sociologia de habitação (Guerra, 2000; Ferreira, 2005), no ordenamento do território (Gibelli & Curti, 1996) ou ainda na área do serviço social.

A consolidação desta perspetiva a nível europeu teve repercussões nas políticas públicas nacionais e locais, através de atores e instituições desconcentrados e descentralizados da Administração Central, assim como na prática individual de atores não públicos (ex.: organizações da sociedade civil). Assim, estes atores participavam na concretização das políticas públicas, designadamente no domínio das políticas sociais. É este o caso de atores do terceiro setor, como fundações (públicas e privadas), misericórdias, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), associações e organizações não-governamentais (ONG), etc., que se tornaram, em muitos casos, agentes transformadores ‘especializados’. Este processo assumiu uma relevância específica (*context-dependent*) em Portugal, devido ao historial de alguns atores (por exemplo, as misericórdias), no decorrer da fase democrática do País, e da relação destes atores com o poder local (municípios, freguesias e respetivas instituições).

No caso das políticas públicas de regeneração urbana, a perspetiva do planeamento estratégico foi-se associando (e Portugal não é exceção) à lógica ‘area-based’ já debatida precedentemente, e consolidou-se num *ratio* de intervenção que se substantivou em ‘modelos de gestão’ estruturados por:

- ‘Programa’: Reflete os desafios a enfrentar, face a uma problemática específica.
- ‘Eixos estratégicos’: Definem os ‘conceitos’ (ex.: coesão social) e estabelecem uma ‘visão’ de curto-médio prazo para os concretizar.
- ‘Medidas’: Delimitam a ação dentro de temáticas e domínios específicos.
- ‘Plano de Ação’: Concretiza a ação, explicitando responsabilidades, competências e recursos.

Em particular, este modelo de gestão era operacionalizado com base nas noções de:

- ‘diagnóstico’ (participativo) para a avaliação *ex ante* e a construção de ‘planos de ação’, no contexto de ‘projetos-piloto’;
- ‘protocolos’ (de parceria) ou ‘acordos’ (de colaboração) para o desenvolvimento das atividades, ou seja, para a implementação de um ‘programa de intervenções’;
- ‘monitorização’ da concretização de ‘eixos’ (do plano de ação), com vista à construção de conhecimento para a avaliação dos impactos em ‘grupos-alvo’.

Importa sublinhar que a autonomização desta linguagem se foi desenvolvendo a partir da consolidação de conceitos (‘parceria’, ‘participação’, ‘desenvolvimento local’, etc.) que, todavia, como discutimos no Capítulo 3, nem sempre foram claros nem explícitos nos seus sentidos de significado. Por exemplo, a retórica da participação tem-se consolidado nas práticas convencionais de política pública, e é aqui entendida como uma condição essencial para a construção das (pré)condições para a inovação. Todavia, o entendimento

sobre como o conhecimento pode viabilizar a passagem da participação para ‘co-produção’ de novo conhecimento não é linear.

Neste contexto, a autonomização desta linguagem assenta principalmente na experiência empírica, continuamente redefinida ao longo da concretização de projetos e programas, diferentes em cada ‘contexto’ de atuação. Assim, a consolidação desta linguagem comum correspondeu a uma ‘narrativa de práticas’, de natureza metodológica, com implicações na forma como a ação pública era (e é) realizada e que reflete uma certa “filosofia de intervenção” (OIT, 2003, p. 182). Esta abordagem metodológica representava a tradução operacional das ‘regras do jogo’ (princípios e procedimentos), isto é, na linguagem da avaliação realista, de ‘teorias implícitas e pressupostos’, entendidos como as grandes hipóteses do programa, ou seja, a base para a ação. Esta narrativa metodológica redefiniu um novo rumo nas ‘práticas’ de política pública (análise, desenho, implementação e avaliação) em domínios de atuação diversificados, geralmente no âmbito de iniciativas experimentais, e em diferentes níveis de governança.

No entanto, apesar das experiências partilharem conceitos (linguagem técnica de práticas) e metodologias, podiam variar significativamente no que remete para os modelos de governança. Assume-se, face à questão de partida, que as características e variações nos modelos e nas formas de governança representam um dos maiores desafios, relativamente à ‘eficácia’ das políticas públicas e às possibilidades de facilitar processos de mudança social. As implicações que esta narrativa trouxe na realização da ação pública colocaram desafios diversificados (no plano organizacional, cultural, financeiro, etc.) às políticas públicas. As questões até aqui apresentadas serão retomadas no parágrafo seguinte, onde as razões específicas, na base da existência da IBC, serão relacionadas com os pressupostos implícitos no seu desenho.

4.3.2. A caracterização dos ‘pressupostos implícitos’ na IBC

Assim como discutimos no Capítulo 2, o ponto de partida para a construção do modelo analítico de suporte à análise empírica desta tese é o seguinte: a diferentes níveis de governança correspondem interpretações diversificadas de uma medida de política pública, com repercussões na dimensão dos ‘modelos de governação’ e na dimensão dos efeitos líquidos decorrentes da implementação de uma medida de política pública. Com base neste ponto de partida, será construído o modelo analítico para a individualização das lições aprendidas que se possam retirar da análise da IBC. Assim, este será norteado pela caracterização dos ‘pressupostos’ implícitos na filosofia de ação da IBC, de forma a viabilizar a identificação de paradoxos, o entendimento dos ‘limites’ e das ‘oportunidades’ associados às novas formas de governança, em áreas urbanas em crise.

O modelo analítico que será apresentado no Capítulo 5 viabilizará a análise empírica da IBC. Isto é, constituirá a base quer para a estruturação e desenvolvimento do trabalho de campo (constituído por entrevistas semiestruturadas e a pesquisa documental), quer para a

análise de conteúdo que terá como objeto os dados derivados deste trabalho. Tendo em conta o debate até aqui desenvolvido, quatro questões orientam a caracterização de pressupostos: a ‘abordagem *area-based*’; a perspectiva do ‘contexto e do desenvolvimento local’; a lógica ‘por parcerias’; e a ‘abordagem integrada’ associada à noção de ‘inovação nas políticas públicas’. Como definimos no Capítulo 2, a partir do referencial da avaliação realista (Pawson & Tilley, 2004; Pawson, 2006), os pressupostos desta tese são entendidos como as ‘grandes hipóteses’ na base da filosofia de ação da IBC. Estas hipóteses são definidas por ‘princípios’ e ‘procedimentos’ que constituem, na perspectiva da avaliação realista, as “teorias implícitas” para a concretização da IBC. Ou seja, apresentam as ‘pré-condições’ de natureza diferenciada (organizacionais, institucionais, etc.) para a governança local continuar após a conclusão da IBC (a autossustentação da ação). Neste sentido, caracterizar os pressupostos significa identificar quais as “regras do jogo” (Henriques, 2006, 2010, 2011), ou teorias implícitas, que estavam subjacentes ao desenho e implementação da IBC, enquanto medida de política pública.

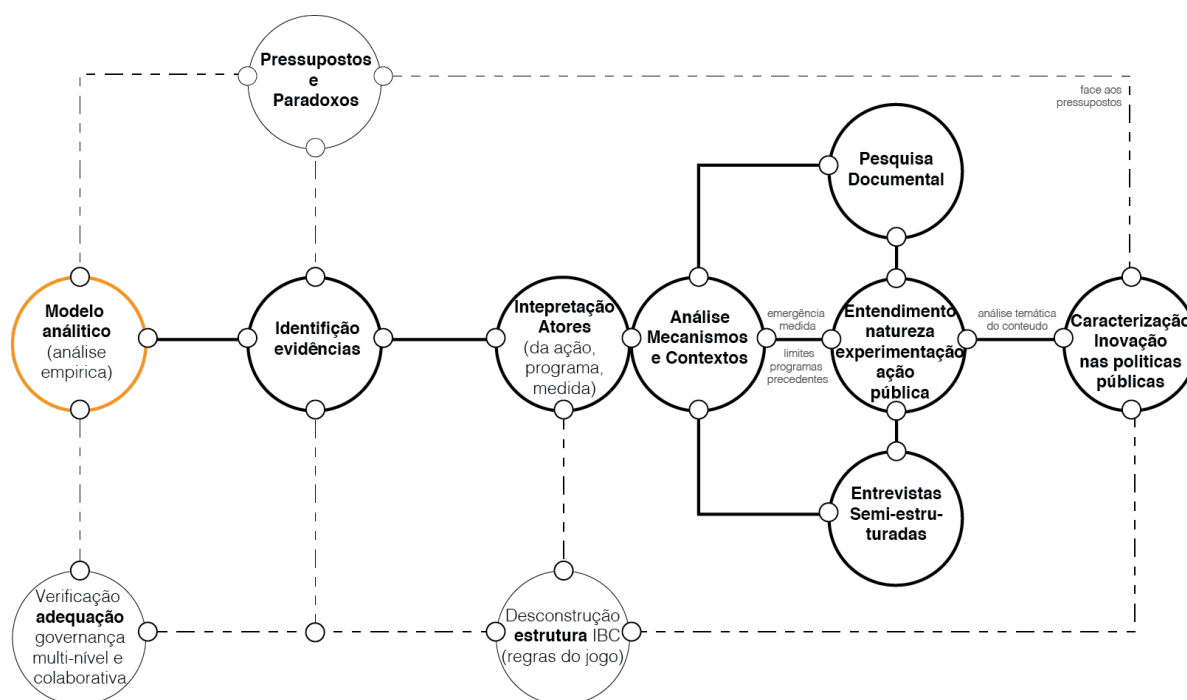


Figura 4.4. Desenho da Pesquisa. Fonte: Autor.

Como vimos no Capítulo 3, estas teorias implícitas, ou hipóteses, são identificáveis como um conjunto de princípios e procedimentos que na fase de desenho da medida de política se acreditava que pudessem representar as condições necessárias para alcançar as mudanças nos termos de melhoria da qualidade de vida. É este o caso do pressuposto de inovação inter e intra organizacional que era objeto da experimentação. Como a análise empírica mostrará, a questão dos ‘procedimentos’ torna-se relevante no seio da autossustentabilidade da ação, em áreas urbanas em crise. No caso específico da IBC, pode-se dizer que o pressuposto era que a construção de formas de governança fosse

a condição necessária para ‘antecipar a complexidade’ (ISCTE-CET, 2005) que a experimentação e os desafios associados à problemática das áreas urbanas em crise colocavam. Assumia-se assim que a lógica da antecipação ‘preventiva’ (cf. Capítulo 3) adquirisse sentido face ao objetivo geral de aumento da qualidade de vida nestas áreas. Importa aqui sublinhar que esta perspetiva, apesar de ter sido debatida em produções académicas (Jones, 2003; Raco, 2000; Atkinson 1999, 2000; Burton et al., 2006) nunca encontrou uma operacionalização consistente nos modelos de análise das políticas públicas de regeneração urbana. Nestes modelos não vêm questionadas as implicações que estas ‘regras’ têm, na construção das ‘condições’ (na linguagem da avaliação realista) que viabilizam a mudança no sentido do aumento da qualidade de vida das populações. Pelo contrário, procuram compreender “o que é que funciona” (Atkinson, 2000, p. 1050) e não “para quem e em que circunstâncias” (Pawson, 2006).

Os pressupostos implícitos na IBC, tendo em conta a trajetória e o contexto de políticas públicas (*path e context dependency*), podem ser assim caracterizados em sete dimensões:

Inadequação das políticas públicas (1)

No plano conceptual e teórico, o reconhecimento da ‘inadequação das políticas públicas’ existentes visava definir um ponto de partida, diferente relativamente às experiências de políticas em áreas urbanas em crise do passado, desenhadas no pressuposto da ‘privação’ de recursos. Esta lógica, que como vimos precedentemente, era própria de casos como o PNLCP, na perspetiva da “insuficiência de rendimentos” (OIT, 2003, p. 177). No R.C.M n. 143/2005, a questão da inadequação vinha associada à noção de “vulnerabilidade” das áreas urbanas críticas. Neste sentido, o pressuposto implícito era o de que a inadequação era associada à necessidade de reconhecer a natureza não exclusivamente local dos problemas (enquanto manifestação da complexidade) e equacionar este reconhecimento como uma abordagem que confinava no local a ação (segundo uma lógica de unidades territoriais de intervenção). Assim, este pressuposto assumia a necessidade da emergência de novas formas de intervenção *ad hoc*, para as áreas urbanas em crise, traduzindo-se na lógica de projeto-piloto (que se baseava na noção de “efeito bairro”).

Agency local não-espontânea (2)

Pressupunha-se a ‘não emergência espontânea’ da construção da governança local e da necessidade da ‘animação territorial’, por iniciativa e gestão da ação pública central. Por um lado, colocava em causa a própria consolidação da abordagem do desenvolvimento local, definida no âmbito de iniciativas como o URBAN. Por outro, questionava a adequação da capacidade de gestão da própria ação pública central.

Projetos-âncora como domínios prioritários (3)

O pressuposto da adequação de um modelo de ação que dissociasse a animação territorial (de recursos, oportunidades, atores) dos equipamentos. A lógica de ação assente na construção de equipamentos sociais, enquanto ‘complemento’ da habitação, tinha caracterizado programas e medidas de política pública precedentes (ex.: o IORU e o PER). A lógica por equipamentos sociais assumida na IBC, na forma de ‘projetos-âncora’ (já presente quer no URBAN, quer no PNLCP), pressupunha que os equipamentos pudessem ser o primeiro impulso local para auto-sustentar a ação, depois da implementação do programa. Esta questão, como veremos, colocou desafios significativos no âmbito das políticas públicas locais, nomeadamente nas políticas urbanísticas.

Ação local como ação contingente (4)

Significa dissociar a ação pública da existência de um financiamento prévio, comunitário (que tinha sido essencial na experiência URBAN) ou nacional (como é o caso do Orçamento de Estado). No URBAN, o pressuposto de partida para o estabelecimento e consolidação das parcerias era a programação e disponibilização *a priori* de financiamentos que assegurassem a ação, com implicações no desenho, implementação, monitorização e avaliação desta iniciativa. Em particular, no contexto do URBAN clarificava-se a ideia da necessidade de um financiamento prévio, na medida em que a avaliação do impacto das ações realizadas era desenvolvida através de uma abordagem experimental. Esta abordagem visava a definição de indicadores que mediam a ‘taxa de execução’ dos financiamentos dentro de cada medida ou ação. Neste sentido, a lógica por taxas da execução implícita no URBAN condicionava não só a fase de avaliação, mas também a fase de desenho das ações, resultando pouco flexíveis a ‘eventos não previstos’ ao longo do processo.

Esta é uma das principais diferenças da IBC relativamente às experiências do passado. Na IBC, a execução era assim dissociada da capacidade financeira dos agentes transformadores e da verificação da sua execução. Procurava-se, deste modo, garantir flexibilidade no desenho e, por conseguinte, construir condições para janelas de oportunidade que pudessem originar ações inovadoras. Assim, pretendia-se garantir que os agentes transformadores se distanciassem da lógica de ‘prestação de serviços’ que tinha caracterizado o URBAN. Desta forma, ambicionava-se a autossustentação da ação, que no URBAN terminava nesta fase. Assim, o ‘*phasing in*’ e ‘*phasing out*’ das áreas objeto de intervenção estavam associados à resiliência da inovação inter e intra-organizacional, entre os agentes transformadores, ao longo do tempo, tal como explicitado no R.C.M n.143/2005.

Parcerias como objeto da inovação e objetivo da ação (5)

Associado ao precedente, a ‘questão das parcerias’ era entendida como condição para a inovação inter e intra-organizacional e para a autossustentação da ação (e não dos

projetos). Parcerias e inovação tinham que ser realizadas entre o local e o central, e facilitadas por este último (o Instituto Nacional da Habitação INH, hoje Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, IHRU). A questão das parcerias tinha como pressuposto implícito a construção de um ‘compromisso’, como instrumento principal para a autossustentação da ação (*versus* o financiamento prévio), ao contrário da lógica URBAN (que se esgotava na ação). O entendimento das parcerias na IBC distanciava-se do URBAN, e de outras experiências precedentes, como é o caso do PNLCP e sobretudo do Pobreza III, enquanto programa experimental.

No Pobreza III, o pressuposto das parcerias era entendido em três registos: parcerias com órgãos desconcertados da Administração Central (ex.: Segurança Social), não necessariamente associadas à dimensão dos financiamentos, mas sim ao apoio organizacional e dos recursos humanos; parcerias como candidaturas a financiamento quer da Administração Central desconcertado (IEFP, etc.), quer descentralizado (autoridades locais); parcerias como construção de estruturas físicas (equipamentos) de forma a viabilizar a continuidade de ações de animação territorial. Ou seja, no programa Pobreza III as parcerias eram entendidas como princípio e resultado da ação.

A IBC entendia a Administração Central como ‘parceiro’ e não como Estado-Providência como o Pobreza III, diferenciando-se também pelo facto da parceria ser entendida como objetivo da ação. Isto é, no RCM n.143/2005 que instituiu a IBC, era atribuído à Administração Central (representado pelo IHRU) o papel de ‘facilitador’ e ‘animador’, e a Administração Central estava comprometida na facilitação da construção da governança local, admitindo o envolvimento de outros agentes na implementação. Por conseguinte, na IBC a parceria não era, por si só, entendida como objetivo final, nem como condição para realizar a inovação. Na IBC o objeto da inovação era a própria construção do modelo de parceria (governança). Este pressuposto entendia a parceria na sua ‘relevância estratégica’, a partir do compromisso entre agentes transformadores. Assim, visava-se definir formas de governança que pudessem existir (viabilizar as mudanças nos termos da qualidade de vida), independentemente da existência da IBC.

Flexibilidade no desenho (6)

O desenho das ações a serem realizadas no seio do “programa de intervenção” era concebido como um processo concertado entre os atores no decorrer da concretização da forma de governança (multinível, integrada e colaborativa). As ações a realizar no seio da IBC não eram configuradas *a priori*, mas sim no contexto do Protocolo de Parceria (como foi o caso do projeto-âncora, para o qual o RCM não dava indicações precisas quanto à forma), e previa-se a possibilidade que o conteúdo destas ações pudesse mudar ao longo da implementação do programa. Ou seja, eram identificados os domínios de intervenção (por meios de “Eixos”) e as ações genéricas a implementar pelos atores responsáveis, mas

não eram definidas as formas de implementação (como, quando e com que apoio financeiro).

Integração de políticas (7)

Este pressuposto correspondia à facilitação da intersetorialidade entre domínios de políticas públicas, de forma a responder à especificidade dos desafios que as áreas urbanas em crise colocam no 'local', enquanto manifestação tangível da complexidade dos problemas destas áreas. A integração de políticas, que se assumia na IBC, acreditava-se ser alcançada através da construção do compromisso entre agentes transformadores, distanciando-se de outras abordagens, assentes em formas de cooperação e colaboração (cf. Capítulo 2). Neste sentido, o pressuposto da integração de políticas era associado à construção de condições que permitiam aos agentes transformadores aperfeiçoar (através da integração) a própria prática convencional. Neste pressuposto, estas condições correspondiam com a coordenação inter-ministerial e com a relação desta com a ação individual de cada um dos atores envolvidos.

Pretendia-se desafiar as regras do jogo consolidadas, por exemplo, na dimensão dos processos de desconcentração entre instituições da ação pública central. Estava em causa a emergência de processos de inovação como pré-condição para a realização deste pressuposto. Por conseguinte, a integração de políticas não se limitava à integração entre ações de natureza material e ações de natureza imaterial (como tinha acontecido, por exemplo, no URBAN), nem a sua avaliação assentava na verificação das taxas de execução das próprias ações. Pelo contrário, admite-se que a integração se baseava nas potencialidades dos processos de capacitação e aprendizagem institucional.

CAPÍTULO V. Modelo Analítico

Neste Capítulo será apresentado o ‘modelo analítico’ que orientará a análise empírica, através da descrição detalhada das técnicas de pesquisa utilizadas e da definição das ‘dimensões de análise’ que irão ser investigadas no trabalho de campo. Assim, este modelo será utilizado no tratamento de dados, através da técnica da ‘análise do conteúdo’. Os dados recolhidos, de natureza técnica qualitativa e provenientes da análise documental, assim como de entrevistas semiestruturadas a informadores privilegiados (trabalho de campo), serão relacionados com os ‘pressupostos implícitos’ (Capítulo 4), em cada um dos níveis de governança que definem a ‘biografia’ da IBC.

A construção do modelo de análise será norteadada pelo quadro teórico e conceptual apresentado nos capítulos precedentes, e assente nos referenciais do realismo crítico e da avaliação realista. Especificamente, serão debatidos os constrangimentos que a análise empírica de uma medida de política pública, de natureza experimental (a IBC), coloca aos modelos convencionais de análise de políticas públicas. Será este o caso dos modelos baseados na perspetiva institucionalista.

5.1. Pressupostos para a construção do modelo analítico

O objetivo dos parágrafos seguintes é identificar quais as dimensões que serão analisadas face à questão de partida, clarificando os critérios, métodos e técnicas na base da construção do modelo analítico. Lembra-se que a questão de partida desta tese é a verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, no momento em que a ação pública coloca a si própria o desafio da experimentação destas novas formas de governança.

5.1.1. Critérios na base da construção do modelo analítico

Como vimos no Capítulo precedente, na IBC, a construção do modelo de parceria (governança) era o objeto da inovação. Mas esta inovação (nas políticas públicas) não se esgotava na construção deste modelo (encontrar formas de integrar melhor as políticas, melhorar as práticas convencionais dos atores, etc.). Para este efeito, o que está aqui em causa é compreender se, e em que medida, a ação pública necessita de se transformar, quando coloca a si própria o desafio da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise. Consequentemente, tratar-se-á de entender as ‘condições para a integração intersectorial’ que decorrem da experimentação destas formas de governança. Neste sentido, questiona-se a ‘tensão’ entre políticas públicas centrais e políticas públicas locais, convencionalmente considerada em três sentidos principais:

- uma dimensão que caracteriza a implementação de uma medida de política pública;

- a dimensão de análise principal que define o rumo de uma política pública. É o caso, por exemplo, dos estudos sobre os processos de europeização (Borzel, 1999);
- o quadro de referência (o 'contexto') onde a ação dos atores envolvidos ocorre.

Sendo o objetivo geral desta tese identificar potencialidades, limites e paradoxos existentes na concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), em áreas urbanas em crise, o foco na tensão entre ação pública central e ação pública local é essencial. Trata-se da formulação de “recomendações de política pública” (Rose, 1996; Coletti, 2014) para a ação pública nas áreas urbanas em crise, investigando:

- o 'âmbito territorial relevante' para as políticas públicas em níveis diversificados de governança, refletindo criticamente sobre a noção de 'unidade de execução';
- a 'relevância estratégica do contexto' para a ação pública, em níveis diversificados de governança;
- os 'mecanismos' que viabilizam ou facilitam a mudança, face aos pressupostos implícitos na IBC.

Recorde-se que no Capítulo anterior os pressupostos implícitos foram identificados como sendo: Inadequação das políticas públicas (1); *Agency* local não-espontânea (2); Projetos-âncora como domínios prioritários (3); Ação local como ação contingente (4); Parcerias como objeto da inovação e objetivo da ação (5); Flexibilidade no desenho (6); Integração de políticas (7). Assim sendo, a análise empírica procurará investigar a questão de partida nos diferentes 'níveis de ação' (os níveis de governança), onde a intervenção foi implementada, no contexto da IBC.

Assume-se nesta tese que a análise da 'ação pública em áreas urbanas em crise' não pode remeter para a fase de implementação de uma política pública, unicamente na perspectiva *top-down* (*implementation studies*, Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1977), ou *bottom-up* (*street-street-level bureaucracy*, Lipsy, 1983). Os dois modelos têm sido objeto de atenção crescente, no âmbito da literatura sobre a análise de políticas públicas de regeneração urbana, desde a década de '90 até hoje (cf. Capítulo 3). Todavia, nenhum destes dois modelos é, por si só, adequado para a análise de medidas de política pública experimentais, em áreas urbanas em crise, quando a ação pública coloca a si própria o desafio da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa). Neste sentido, a ação pública tem de ser analisada na 'totalidade da realização' da IBC, dado que as fases de agendamento e formulação foram desenvolvidas ao nível de governação da Administração Central, e a fase de implementação da IBC previa a articulação deste nível com outros níveis de governança, incluindo a sociedade civil (organizada e não). Neste sentido, a IBC realizou-se, de forma experimental, como um 'modelo misto' *top-down* e *bottom-up*. Ou seja, como veremos na análise empírica, realizou-se entre atores, nos diferentes níveis da ação pública (central e local), e comunidades

locais, destinatárias desta ação (organizações de base comunitária e população não organizada).

A caracterização dos contextos e dos mecanismos (cf. Capítulo 2) é nesta tese essencial para compreender as mudanças decorrentes da concretização de novas formas de governança, em áreas urbanas em crise. Face à questão de partida, assume-se que estas mudanças estejam associadas a níveis de governação e de governança, e que a cada um destes níveis correspondam interpretações diversificadas dos ‘pressupostos’ da IBC. Neste sentido, destas interpretações decorrem ou não “janelas de oportunidade” (Kindon, 1984) para os atores envolvidos (Buseti & Dente, 2018, p. 60) que podem ser utilizadas para desencadear ‘mecanismos causais’ na base da mudança, preconizada da IBC.

De acordo com a discussão apresentada nos Capítulos anteriores, estas janelas de oportunidade não se configuram como um ‘fenómeno estático’: nem a sua ocorrência (em consequência da existência de recursos), nem o seu aproveitamento (no seguimento do desenho de ações específicas) são um processo direto, linear e integralmente previsível *a priori*. Estas oportunidades não são previamente estabelecidas *a priori* na fase de desenho de uma medida de política pública (asseguradas, por exemplo, pela existência de recursos de natureza financeira pela execução do programa de intervenção), nem fixas no decorrer da ação pública, podendo ser objeto de bloqueios.

Por conseguinte, assume-se aqui que estas oportunidades dependam da forma como os atores (na perspetiva da avaliação realista), enquanto agentes transformadores:

- entendem o seu sentido de significado;
- definem as formas possíveis do seu ‘uso’, na implementação de um programa;
- atuam estrategicamente, baseados na interpretação implícita do programa.

Importa, assim, entender do que dependem as diferentes interpretações destes agentes. Neste sentido, no âmbito dos processos de regeneração urbana em áreas urbanas em crise, são os próprios atores que definem as condições do contexto em mudança (Buseti & Dente, 2018, p. 60), atuando de forma ‘individual’ (ex.: uma organização de base local) ou ‘consorciada’ (ex.: um conjunto de organizações da base local unidos *ad hoc* numa intervenção específica, na forma de uma comissão de bairro). Nesta perspetiva, não só existem diferentes interpretações, como diferentes ‘expectativas de mudança’, que cada um dos atores envolvidos têm.

Hoje em dia, a maior parte dos processos de implementação das políticas públicas envolvem um sistema multiator, com recursos e estratégias próprias (Buseti & Dente, 2018, p. 60). A existência destes sistemas de atores e da sua ‘capacidade estratégica’ (Goffmann, 1986) é, por si só, um recurso (Fareri & Giraldi, 2009) que pode ser, ou não, transformado em oportunidades para as políticas públicas. Todavia, relembra-se que, na ótica da avaliação realista, existe um programa ‘para além’ da interpretação dos atores, contrariamente ao entendimento do construtivismo social. É por esta razão que nesta tese

os 'contextos' assumem uma 'relevância estratégica', e serão investigados na análise empírica. Assim, de acordo com a perspectiva apresentada nos Capítulos precedentes, a autossustentação da ação e a sua recontextualização na forma de *mainstreaming* horizontal, implicaria o redesenho das configurações causais (os 'mecanismos').

5.1.2. A estrutura do modelo analítico

O ponto de partida para a construção das 'dimensões' a serem investigadas no modelo analítico é a caracterização dos pressupostos implícitos na IBC (cf. Capítulo 2) que serão investigados através de uma 'abordagem retrodutiva' (Easton, 2010), aplicada à reconstrução da 'biografia do processo'.

Consequentemente, a adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) será investigada, através da análise dos 'procedimentos' que atuam, de forma implícita ou explícita, no seio da sua concretização. Especificamente, a reconstrução da biografia do processo será realizada utilizando duas tipologias de dados de natureza qualitativa:

- documentação de processo (regulamentos administrativos, relatórios e estudos, atas de reuniões e comunicações internas de grupos de trabalho, avaliações, etc.) relativa a todas as fases da concretização da IBC.
- Entrevistas semiestruturadas a "informadores privilegiados" (Guerra, 2006, p. 18; Bardin, 2018, p. 89), que foram diretamente envolvidos em fases específicas da concretização da IBC.

Adicionalmente, o modelo analítico beneficiará de dados de natureza técnica qualitativa, recolhidos no contexto de duas experiências de observação participante, que corresponderam a projetos de investigação-ação num dos bairros pilotos da IBC, o Bairro do Alto da Cova da Moura (entre os anos de 2010 e de 2014). Apesar destas experiências terem objetivos de pesquisa diferentes, o material recolhido foi considerado pertinente para reconstruir momentos específicos da IBC no âmbito desta tese.²

A reconstrução da biografia da IBC será desenvolvida considerando as características das fases de agendamento, desenho, implementação, monitorização e avaliação. Será também considerada uma fase de 'pré-agendamento', isto é, de "pré-decisão" (Majone in Goodin et al., p. 228), ou seja, a IBC será enquadrada nos discursos institucionais. Especificamente, a IBC será analisada na sua relação com o quadro de políticas públicas nacionais (fase de agendamento). Para este fim, analisar-se-á o POLIS XXI enquanto janela de oportunidade para a emergência das políticas públicas de regeneração urbana (através do instrumento das Parcerias para a Regeneração Urbana, PRU, entre outros).

² Este material não será utilizado para corroborar a hipótese principal, nem será diretamente utilizado no desenvolvimento da análise do conteúdo. Será utilizado unicamente para apoiar a reconstrução de factos relevantes que caracterizaram a biografia do processo de IBC.

O objetivo aqui não será desenvolver uma análise do discurso sistematizada e automática (Fairclough, 2005), mas sim traçar as características principais do discurso institucional, associado à problemática das áreas urbanas em crise. Desta forma, será possível enquadrar a dimensão política de legitimação da IBC.

5.2. Caracterização do Modelo Analítico

O modelo analítico, para a reconstrução da biografia da IBC, é constituído pelas seguintes componentes:

- a descrição da IBC enquanto medida de política pública, através da análise do seu modelo de gestão;
- a caracterização das monografias dos atores, através da análise da tipologia de atores, do posicionamento destes no processo de concretização da IBC e do contexto das interações;
- a reconstrução da cronologia de processo, com foco na análise dos momentos cruciais de implementação do processo;
- a definição das dimensões de análise, considerando os atores envolvidos em diferentes níveis de concretização da governança.

5.2.1. Descrição da IBC enquanto medida de política pública

A descrição da IBC implicará a caracterização da sua estrutura no que remete para o 'modelo de gestão' (cf. Capítulo 4), ou seja, para objetivos, atores e recursos. Recordar-se que nesta tese se assume que a caracterização do 'modelo de gestão' difere da 'estrutura' das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) concretizadas no seio da IBC. Correspondendo o primeiro à forma como atores, oportunidades e recursos se tornam parte ativa na implementação da IBC, e a segunda à reconstrução dos pressupostos implícitos (cf. Capítulo 4) na IBC.

Os dados de natureza qualitativa que serão utilizados para esta caracterização derivam de documentos de políticas públicas oficiais (resoluções dos Conselho dos Ministros, documentos programáticos, tal como Política da Cidade POLIS XXI, PNPOT, etc.) e outros 'de processo', armazenados em arquivos públicos (nomeadamente, atas de reuniões e comunicações internas entre atores diretamente envolvidos, por exemplo, no contexto de grupos de trabalho). Especificamente, é este o caso do arquivo central do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), enquanto ator da Administração Central, responsável pela coordenação da IBC. Serão ainda utilizados dados de natureza técnica qualitativa provenientes de entrevistas exploratórias semiestruturadas a interlocutores privilegiados pertencentes, na altura da IBC, à Administração Central (Secretaria de Estado do Ambiente, Ordenamento do Território e Cidade, e ao IHRU).

A caracterização do modelo de gestão, que nesta fase será desenvolvida, representa o primeiro passo para a identificação dos 'procedimentos' anteriormente

referidos. O que se considera essencial para o entendimento da ‘inovação nas políticas públicas’ (cf. Capítulo 4), sendo que esta depende de processos de integração intersetorial, e decorre da concretização de novas formas de governança (cf. Capítulo 1, hipótese). Esta caracterização será aperfeiçoada no desenvolvimento das análises sucessivas (desenvolvimento da monografia dos atores e reconstrução da cronologia do processo), no trabalho no terreno. Ou seja, a individuação dos procedimentos será executada analisando todas as fases de concretização nas quais estes procedimentos se encontram localizados.

5.2.2. Caracterização das ‘monografias dos atores’

A caracterização das monografias dos atores remete para a implicação destes no processo de realização da IBC. Esta viabilizará o entendimento do papel que os atores tiveram na concretização da governança (multinível, integrada e colaborativa) e, conseqüentemente, da relevância estratégica dos atores (enquanto agentes transformadores) na mudança potencialmente ocorrida. A caracterização das monografias dos atores implicará a reconstrução, no seio das entrevistas, do ponto de vista dos atores envolvidos (agentes transformadores).

De acordo com a perspectiva da avaliação realista, os atores são entendidos como “sujeitos”, quando são “diretamente afetados por uma intervenção cujas decisões podem afetar os resultados”, ou como “participantes”, quando “reagem às oportunidades oferecidas pelo programa que desencadeia a mudança” (Wong et al., 2013, p. 6, tradução própria). Neste sentido, os sujeitos tornam-se participantes no momento em que são “processados pelo programa” (Smiths & Elger, 2012, p. 18, tradução própria). É esta uma distinção fundamental que estará na base da caracterização da monografia dos atores e da perspectiva analítica que será mobilizada para: a tipificação dos informadores privilegiados; a construção do guião de entrevistas; a escolha de critérios e métodos perseguidos na transcrição das entrevistas; a interpretação dos dados contidos nestas transcrições (Smiths & Elger, 2012, p. 17). Especificamente, de acordo com a conceção convencional da análise dos atores (*stakeholder analysis*), estas monografias serão focadas em três registos:

Caracterização da ‘tipologia de atores’

A caracterização da tipologia será desenvolvida com base:

- Nas responsabilidades atribuídas, no âmbito de quadros regulamentares e procedimentais explícitos, na IBC. Isto é, com base na ‘função efetiva’ que estes atores assumiram na concretização da governança (multinível, integrada e colaborativa).
- Nas responsabilidades dos atores informais para a execução das ações, para além da responsabilidade efetiva, que serão identificadas ao longo das entrevistas na fase de caracterização do posicionamento dos atores.

Neste contexto, são aqui definidas as seguintes tipologias de atores, a partir da perspectiva analítica fornecida por Dente e Fareri (1992), que é aqui aperfeiçoada com novas categorias adicionais:

- o ‘mediador’ (*gate-keeper*): entende-se um ator que assume a função de “realizador” (Dente & Fareri, 1992) do jogo de governança. Este ator poderá garantir: o avanço do jogo no seu processo interno; a coerência entre os princípios da política pública e a implementação da própria; e a coordenação e animação das diferentes fases do processo.
- o ‘catalizador’: um ator que, em função de determinadas condições de contexto, detém (ou adquire, no decorrer do processo) ‘capacidade estratégica’ para facilitar ou contribuir para o desenvolvimento da ação. Neste sentido, pode assumir uma função de iniciador de percursos específicos, internos à implementação da política pública.
- o ‘corredor livre’ (*free-rider*): entendido como um ator que, independentemente do posicionamento e da capacidade estratégica assumida pelos outros atores envolvidos no processo, mantém o seu *status quo* enquanto ‘ator relevante’ dentro do processo. Neste sentido, pode assumir a função de ‘impulsionador’ ou de ‘bloqueador’ da ação.
- o ‘estabilizador’: entendido por um ator que assume a função de “filtro” (Dente & Fareri, 1992) entre a política pública e as possibilidades de representação dos diferentes interesses em jogo, que geralmente não são representados nas políticas públicas convencionais (por exemplo, uma comissão de bairro ou ainda uma câmara).

Importa sublinhar que estas tipologias:

- não são mutualmente exclusivas entre si próprias (um ator pode pertencer a uma ou mais categorias);
- podem ser referidas a um ator de forma individual ou a um grupo de atores;
- admite-se possam ter sido potencialmente variáveis ao longo da implementação da IBC. Também se assume que estejam sujeitas a um aperfeiçoamento, após o tratamento de dados na fase de análise empírica.

A caracterização do ‘posicionamento dos atores’

Esta caracterização será desenvolvida face: aos pressupostos implícitos (cf. Capítulo 4); aos objetivos explícitos no quadro regulamentar da IBC; aos momentos específicos de concretização da IBC (agendamento, desenho, implementação) em que este posicionamento se verificou. O entendimento do posicionamento de cada um dos atores permitirá caracterizar a interpretação dos mesmos sobre a IBC, e retratar a ‘não linearidade’ do processo de implementação da IBC, enquanto medida de política pública de natureza experimental. Relembra-se que nesta tese se assume que a mudança se realiza em diferentes momentos e níveis de ação (organizacionais, espaciais e territoriais) de implementação de uma medida de política pública.

Neste contexto, admite-se que o posicionamento dos atores poderá mudar ao longo do processo, por exemplo, no seguimento de ‘eventos não esperados’ ou de ‘momentos de rutura’, na perspetiva do modelo analítico das políticas públicas das “conjunturas críticas” (*critical juncture*, Capoccia, 2015). Assim, na análise empírica importará detetar quais os fatores determinantes a estas ocorrências, qual a sua relevância para o rumo do próprio processo e qual a relevância estratégica do posicionamento dos atores na ocorrência destes eventos e momentos.

É este o caso, por exemplo, da saída de atores que estavam presentes na fase de desenho e que saíram do processo ao longo da sua implementação, ou da entrada de novos atores que não estavam presentes no desenho inicial, mas que surgiram ao longo do processo, adquirindo um papel relevante para a implementação das ações e para a facilitação das mudanças. O posicionamento dos atores será assim reconstruído, através da sua análise, em diferentes níveis de governança e de governação (desde a Administração Central, o IHRU, as autarquias, até às organizações de base local) e em diferentes fases (agendamento, desenho, etc.) de realização da IBC. Atores estes que, no seio da IBC (enquanto medida de política pública baseada na lógica das parcerias, cf. Capítulo 2), são entendidos na fase de desenho da IBC como ‘parceiros’ da ação e o seu posicionamento é ‘formalizado’ através da sua ‘institucionalização’ enquanto parceiros, no contexto de um ‘acordo de parceria’.

Nesta perspetiva, o modelo analítico considera que o posicionamento:

- Possa decorrer da posição assumida a ‘priori’, para além do contexto da IBC. Isto é, possa estar dependente da trajetória e do contexto de políticas públicas precedentes (centrais e locais), definindo ‘papéis’, ‘responsabilidades’ e ‘funções’. Importará neste caso analisar qual a relevância deste ‘posicionamento a priori’ para a implementação da IBC.
- Possa decorrer de eventos inesperados (não previstos a priori) que ocorrerem na implementação da IBC, sendo o posicionamento assim mutável ao longo do processo. Por exemplo, assume-se que a Administração Central, não necessariamente, mantenha o mesmo papel (para além das atribuições regulamentares e procedimentais formalizadas na fase de desenho da IBC) ao longo das fases processo, da mesma forma em todos os contextos que caracterizam estas fases.

Concluindo, pode-se dizer que o posicionamento dos atores não remete unicamente para a ‘função explícita’ (responsabilidade para a execução de ações específicas) que um ator assume no processo, pois esta pode mudar, dependentemente dos quadros de referência contingentes (*policy frame* dentro do *policy frame*). Ou seja, de ‘contextos para a ação’ (*context-dependent for policy action*) específicos, que a própria medida de política pública define a priori (no seu desenho) ou que ocorrem como consequência de eventos inesperados (mudanças de natureza política, alterações nos quadros normativos e legislativos, etc.). Por esta razão, a identificação dos contextos nos quais a ação pública se

realiza será uma das dimensões privilegiadas para a verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa).

O 'contexto das interações'

Para a análise da biografia da IBC será necessário delimitar as características do 'contexto das interações' entre atores, de forma a entender as especificidades desta interação face ao desenho inicial da IBC. Assume-se que as dinâmicas de 'natureza estratégica', que se verificaram num determinado nível de governança, possam ter tido efeitos (diretos ou indiretos) no posicionamento estratégico' (face ao desenho e aos pressupostos implícitos na IBC) de atores a outros níveis de governança. Assim adquiriram um papel transformador, representando elementos viabilizadores e facilitadores da mudança que a IBC preconizava, e por isso serão investigadas na análise empírica.

Particularmente, face à questão de partida, importa analisar a ocorrência destas dinâmicas no âmbito da relação entre ação pública central e local (e vice-versa), e entre estas e os atores locais (organizações de base local, instituições públicas e privadas sediadas localmente, etc.). Consequentemente, para o efeito da análise que se procura desenvolver, serão tidas em consideração as dinâmicas que ocorreram 'dentro dos limites' da ação contingente (no contexto da IBC), mas também as que se verificaram 'fora destes' (por exemplo, a transformação de quadros regulamentares e normativos aos quais os atores públicos centrais e locais aferem), que de alguma forma tiveram repercussões na IBC (cf. Capítulo 1, governança dentro e fora do bairro).

A identificação do 'contexto de interações' implicará caracterizar as "arenas deliberativas" (Lowi, 1972; Bobbio, 2002) entre os atores envolvidos e a operacionalização dos procedimentos. Importa sublinhar que a construção destas arenas era, por si só, um dos instrumentos privilegiados, previstos no desenho da IBC, configurando-se como um quadro institucional explícito de regulação (Bobbio, 2002, p. 6; Elster, 1998 in Bobbio, 2002, p. 6). Importará assim reconstruir o sentido de significado deste quadro, entre a fase de desenho e implementação da IBC. A identificação do 'contexto de interações' terá como fontes de dados a dimensão da análise documental (atas de reuniões, comunicações internas entre parceiros, relatórios de execução, etc.), assim como a dimensão das entrevistas a interlocutores privilegiados.

5.2.3. A reconstrução da cronologia de processo

Esta fase será desenvolvida através da identificação dos eventos relevantes que caracterizaram o processo de implementação da IBC. A reconstrução da cronologia de processo será desenvolvida com base na perspetiva teórica dos "eventos focalizadores" (Birkland, 1998 in Rodrigues p. 20; Kingdon, 1984) e nos momentos de rutura (*critical juncture*), enquanto meios analíticos que ajudam à compreensão da mudança nos ciclos de políticas públicas (*policy change*). Apesar desta noção ser convencionalmente

utilizada na análise das mudanças nos ciclos de políticas e na identificação da entrada de um problema público, na agenda política (agendamento e formulação) a noção de eventos focalizadores torna-se pertinente para a análise da implementação de uma política pública (Buseti & Dente, 2018, p. 59).

Nesta perspectiva, procura-se readaptar esta noção a outras fases de desenvolvimento da IBC, que não se cinjam exclusivamente à fase de agendamento e formulação. A reconstrução da cronologia de processo, realizada através da identificação dos eventos relevantes, servirá também para a análise de 'eventos não esperados' (por exemplo, uma crise política) e de 'efeitos perversos' (por exemplo, ocorrentes como consequência de eventos não esperados). Nos parágrafos seguintes, será dada uma interpretação exaustiva destas noções face aos quadros de referência do realismo crítico e da avaliação realista.

O mapeamento no tempo dos eventos relevantes e das relações existentes entre estes utilizará dados provenientes de entrevistas exploratórias e da análise dos documentos de políticas (por exemplo, atas de reuniões ou comunicações entre parceiros). Com vista à construção da biografia da IBC, a reconstrução da cronologia de processo servirá também para:

- definir e completar a listagem de atores relevantes, ou seja, atores que tiveram um papel ativo (direto e indireto) na realização da IBC, nas suas diferentes fases (agendamento, desenho, implementação, avaliação) e em níveis de governança diversificados. Desta forma, será possível obter uma panorâmica mais ampla do sistema de atores envolvidos na ação pública (para além dos identificados na fase de desenho da IBC), e enquadrá-los nas tipologias de atores e no seu posicionamento face ao processo (cf. Pontos precedentes).
- identificar e caracterizar os 'desvios ocorridos' face ao desenho inicial ou no seguimento de eventos não esperados. Neste sentido, a reconstrução da cronologia de processo permitirá entender se, e em que medida, se verificou uma redefinição dos problemas (na interpretação dos atores envolvidos) ao longo da ação (Schon, 1978, in Gelli, 2001).

5.2.4. As dimensões de análise do modelo analítico

Recorda-se que a questão de partida desta tese é a verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. Tendo este como objetivo, as dimensões de análise que serão investigadas no trabalho de campo (pesquisa documental e entrevistas sem-estruturadas) configuram-se como temáticas transversais que retratam o processo de concretização da governança (multinível, integrada e colaborativa) no seio da implementação da IBC. Estas dimensões serão analisadas à luz dos 'pressupostos' da IBC (a 'estrutura da IBC'), visando a identificação de paradoxos, limites e oportunidades. Relembra-se que estes pressupostos, enquanto 'estrutura' da IBC, foram caracterizados

como (cf. Capítulo 4): Inadequação das políticas públicas (1); *Agency* local não-espontânea (2); Projetos-âncora como domínios prioritários (3); Ação local como ação contingente (4); Parcerias como objeto da inovação e objetivo da ação (5); Flexibilidade no desenho (6); Integração de políticas (7).

As dimensões de análise, bem como os pressupostos acima referidos, serão investigadas (no contexto da pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas) considerando os atores envolvidos em três níveis de concretização da governança (multinível, integrada e colaborativa), ou seja, três níveis de ação no sentido vertical e horizontal, que correspondem às três escalas de análise empírica (Quadro 5.1).

Macro	<p>Corresponde ao nível ‘fora’ das áreas objeto de intervenção (os projetos-piloto seleccionados na IBC), isto é, o nível da ação pública central e da ação pública local. Os atores que nesta dimensão participaram na IBC são:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da Administração Central (quadros e e diretores do IHRU); - de órgãos desconcertados da Administração Central como, por exemplo, a Segurança Social; - de instituições descentralizadas da Administração Central (câmaras municipais e juntas de freguesia).
Intermédio	<p>Corresponde ao nível que, numa ‘dimensão técnica’, funcionou como dispositivo de intermediação entre a ação pública central e ação pública local, para o nível das áreas objeto de intervenção. Trata-se de equipas locais constituídas <i>ad hoc</i> (especificamente, os chefes de projeto destas equipas em cada uma das localidades), bem como consultores externos (peritos) que participaram, em fases diferentes, na concretização da IBC.</p>
Micro	<p>Corresponde ao nível de concretização da governança (multinível, integrada e colaborativa) nas áreas específicas objeto de intervenção, no seio da IBC (o Bairro do Alto da Cova da Moura, o Bairro do Lagarteiro e o Vale da Amoreira). Trata-se de organizações de base local e outras, que, com papéis (responsabilidades e funções) diversificados, foram envolvidos na ação local e na emergência da governança local.</p>

Quadro 5.1. Escalas da análise empírica. Fonte: Autor

A identificação dos atores situados em cada um destes níveis será feita com base nos resultados da pesquisa documental, e particularmente a partir da análise do sistema de atores, assim como referido nos documentos programáticos da IBC. Seguidamente, a fim de completar a listagem de atores a entrevistar, de acordo com a abordagem metodológica de Guerra (2006), em cada uma destas tentar-se-á identificar outros atores relevantes a serem consultados. Esta estratégia metodológica enriquecerá a reconstrução da biografia de processo da IBC, aprofundando questões específicas através de informadores privilegiados. Esta estratégia será aplicada ao nível das equipas locais e dos chefes de projeto (nível intermédio) até ao nível das organizações e instituições de base local (nível micro).

No que diz respeito ao perfil dos entrevistados (Anexo E), estes foram selecionados tendo em conta a sua representatividade nos vários setores profissionais e diferentes domínios de políticas públicas que estavam em jogo na experimentação na IBC, sendo eles os seguintes: políticas sociais, sociologia, ação e serviço social; políticas públicas de habitação e engenharia; políticas de ordenamento do território e planeamento urbano; políticas de emprego, empreendedorismo e desenvolvimento comunitário; políticas educativas.

Consequentemente, foram privilegiados atores que tivessem informação relevante sobre a IBC no que diz respeito à ação pública nos seus diferentes níveis (das instituições da Administração Central até a ação nos territórios de intervenção), tendo sido realizadas um total de 21 entrevistas. Como referido precedentemente, as organizações de base local foram também incluídas por serem objeto de um dos pressupostos da IBC. Neste sentido, a população residente não foi incluída diretamente na amostra dos atores entrevistados, mas foi sim considerada no contexto de atividade de observação participante.

Assim, as dimensões de análise específicas e as temáticas investigadas, que estruturam o 'guião das entrevistas' (perguntas diretivas nas entrevistas semiestruturadas) e a pesquisa documental, serão divididas em 5 blocos principais. Nesta estrutura, as dimensões de análise serão definidas face à caracterização dos pressupostos implícitos. Parte destas dimensões (pertencentes a um bloco específico) serão reanalisadas, na medida em que se assume a existência de dinâmicas de retroação, ocorridas entre as fases de concretização da IBC.

No contexto da construção do guião das entrevistas, dada a relevância estratégica da dimensão temporal, a identificação destes blocos (as fases do processo) será aperfeiçoada com base na reconstrução feita pelos atores envolvidos. Neste contexto, não obstante o critério geral ser a recolha uniforme de dados (isto é, procura-se obter informações as mesmas questões de entre os diferentes atores entrevistados), a formulação das perguntas (e a colocação de umas em detrimento de outras) poderá variar

dependentemente do perfil do informador (macro, intermédio e micro). Neste sentido, procurar-se-á confrontar os entrevistados com a diversidade dos papéis.

Em média serão realizadas cerca de 15 perguntas a cada ator, podendo a estrutura das entrevistas variar, segundo os casos. Assim, os blocos de perguntas são caracterizados na estrutura que se segue:

Bloco 1 Características do informador privilegiado na sua relação com a IBC	
1.1	Perfil pessoal: formação, lugar de trabalho e cargo atual.
1.2	Como chegou à IBC e qual o seu papel institucional (cargo, papel, responsabilidades, funções) na IBC.
1.3	Entendimento dos desafios que a IBC colocava enquanto medida de natureza experimental, na sua relação com o <i>background</i> profissional. Especificamente: experiência de trabalho em áreas urbanas em crise e/ou em programas e projetos de natureza experimental e/ou experiência de vida nas localidades objetos de intervenção e da relação com a ação pública nestas áreas (no caso do nível intermédio e do nível micro).
Bloco 2 Pré-IBC (fase de agendamento)	
2.1	Entendimento da IBC na sua relação com o debate político e institucional sobre a problemática das áreas urbanas em crise e outras temáticas associadas.
2.2	Perceção do problema (necessidade de intervir em áreas urbanas em crise); IBC como metodologia/abordagem como instrumento para ultrapassar os limites de programas precedentes.
2.3	Relação da IBC com a trajetória de políticas e de ação pública: filosofias de intervenção subjacentes a políticas públicas precedentes (ex.: URBAN) de natureza experimental, ou não, central ou local.
2.4	Relação da IBC com o quadro de políticas públicas e diretrizes programáticas e estratégicas (ex.: centrais como a Política da Cidades POLIS XXI; locais como a habitação, inclusão social, etc.) e existência, ou não, de janelas de oportunidade externas e internas ao âmbito de intervenção da IBC.

Bloco 3 O início da IBC (fase de desenho)	
3.1	A IBC nas culturas administrativas e institucionais: relação entre ação pública central e ação pública local: interseções, interdependências, contradições e desencontros entre políticas públicas centrais e locais.
3.2	Qual a filosofia de intervenção (princípios) e os objetivos.
3.3	Critério de escolha dos territórios de intervenção, e relação desta escolha relativamente a outros territórios limítrofes (pertinência face ao contexto de políticas públicas locais).
3.4	Características do sistema dos recursos e de atores envolvidos (representatividade de interesses ao nível i, ii, iii).
3.5	Operacionalização da filosofia de intervenção: caracterização do modelo de gestão e do modelo de governança, formas da concretização da perspectiva intersetorial.
Bloco 4 A concretização da governança na IBC (fase de implementação)	
4.1	Lógica do Diagnóstico: preparação, execução e resultados.
4.2	Lógica e formas das Parcerias (Diagnóstico, Protocolo de Parceria e Plano de ação): conceção, funcionamento, realização e temporalidade / qual o entendimento do compromisso e da integração.
4.3	Características do funcionamento da implementação (modelo de governança) no Plano de Ação: atores envolvidos e divisão de responsabilidades entre (i)-(ii)-(iii), tipologia de procedimentos ativados, interdependência, ou não, entre áreas, domínios e atores envolvidos (intersetorialidade)
4.4	Que competências foram mobilizadas (relação com o intersetorial)/ Eram competências diferentes relativamente a experiências anteriores à IBC, e de que forma.

4.5	Pontos críticos (ou não) de ruptura nas parcerias: efeitos na alteração no posicionamento dos atores / Momentos de conflito entre parceiros, de que tipo (poderes, recursos, etc.) e do que é que dependeram / nível de ambição e grau de flexibilidade do programa / Momentos e eventos específicos bloqueadores do processo.
4.6	Lógica do 'Projeto-Âncora': desenho, implementação, oportunidades, limites e contradições.
4.7	Aprópriação do processo pelos parceiros e eventuais mudanças de posicionamento ocorridas: papel da Administração Central na sua relação com a não emergência espontânea da governança local (posicionamento dos representantes dos ministérios presentes nos bairros, posicionamento do IHRU como facilitador; relação entre ação pública central e ação pública local).
4.8	Diferenças de implementação entre bairros e sua relação com a situação atual: efeitos perversos, não previstos e trocas de experiências entre os três bairros na fase de implementação.
Bloco 5 Pós-IBC e a sua relação com o futuro das políticas públicas (fase de avaliação)	
5.1	Sentidos e formas da mudança: associadas a janelas de oportunidade internas ou externas ao processo; qual foi o momento em que a mudança foi perceptível e quais as características deste momento (induziu mudanças ou não).
5.2	O que é que ficou da IBC nos três territórios: continua hoje, através dos seus efeitos na forma de ações que ainda ocorrem; quais os falhanços e as expetativas.
5.3	5.3 Resultados e impactos decorrentes de ações específicas (ex.: Projetos-âncora) hoje.

5.4	Aprendizagem e memória institucional: apropriação do processo nas práticas convencionais dos agentes envolvidos, papel da Administração Central em medidas de natureza experimental nas três localidades; mudanças internas e externas eventualmente ocorridas ao nível da ação pública e dos atores da Administração Central; papel da Administração Central como ‘animador’ e não ‘implementador’ (não emergência espontânea da governança local).
5.5	Efeitos <i>spillover</i> e transferência de práticas na altura da IBC até hoje, <i>mainstreaming</i> horizontal (entre organizações) e <i>mainstreaming</i> vertical (político).
5.6	Relevância, ou não, da dimensão temporal na implementação da IBC: agendas de políticas diversificadas, dentro de um único contexto de ação e continuidade da ação (política, institucional, organizacional).
5.7	Sustentabilidade de políticas da dimensão financeira: a existência de um financiamento estabelecido <i>a priori</i> , enquanto dimensão positiva ou negativa, e porquê.
5.8	Construção e relevância das competências: necessidade, ou não, de competências específicas na sua relação com o intersetorial; as competências mudaram, ou não, depois da intervenção (alteração das formas de fazer); lógica ‘das equipas locais e dos peritos’ (específico para consultores) face aos pressupostos da IBC (ideia de projeto-âncora, lógica do ‘diagnóstico’, etc.).
5.9	Lógica de construção dos critérios de avaliação e resultados da avaliação face aos pontos precedentes.

Quadro 5.2. Guião das Entrevistas. Fonte: Autor

5.3. Realismo crítico, avaliação realista e perspetiva institucionalista

A realização de políticas públicas em áreas urbanas em crise, através da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), desafia os modelos de análise convencionais das políticas públicas, o que implica a revisão das perspetivas existentes na comunidade científica e técnica, obrigando o analista de políticas públicas a atribuir sentidos de significado ‘mais sofisticados’ à sua atividade. Neste contexto, a discussão que será apresentada de seguida representa o eixo de ligação entre as questões técnicas e metodológicas debatidas precedentemente, e a operacionalização do modelo de

análise que será apresentada nos capítulos sucessivos. Para este fim, será feita referência aos conteúdos do Capítulo 2 e, em particular, às características principais da posição ontológica do realismo crítico, na sua relação com as implicações na dimensão epistemológica.

A compreensão das mudanças possíveis na prática convencional dos agentes transformadores ('integração de políticas', pressuposto n.7), na sua ação em áreas urbanas em crise, implica o uso de um modelo de análise assente na dialética entre institucionalismo e realismo crítico. Face à questão de partida, a relevância desta dialética é considerada como pertinente por duas razões:

- primeiro, pelo facto da intervenção se realizar na confluência entre ação pública central, ação pública local e as comunidades (incluindo a sociedade civil organizada) que nestas áreas vivem. Neste sentido, trata-se de questionar, em medidas de política pública de natureza experimental, a relação entre a *ratio* implícita nos sistemas de governação e as filosofias de ação implícitas nas novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa). Por conseguinte, considerando os limites existentes no *modus operandi* das políticas públicas convencionais, as tensões que derivam da confluência acima referida (no momento em que se prospeta a integração de políticas inter e intra-setorial) explicitam-se na dimensão da estrutura, da lógica de funcionamento e das relações entre 'instituições' (inter e intra-institucional).
- em segundo lugar, tendo em conta o pressuposto da 'não emergência espontânea da governança local' (n.2), a IBC não se configurou (unicamente) como uma medida de política constituída por três 'programas locais', mas como uma 'iniciativa' caracterizada por um sistema complexo de interações entre atores e realizada em três localidades diferenciadas. Ou seja, a relevância da dimensão institucional emerge no momento em que se formalizam (entre ação pública central, ação pública local e as 'comunidades') e viabilizam processos de formação de estratégias coletivas, coligações multidimensionais e multidirecionais (multinível e multiescala), e novas configurações institucionais. Estas, como vimos no capítulo anterior, eram o objeto implícito das novas formas de governança que estavam a ser testadas na IBC.

Por conseguinte, verificar a adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, significa compreender se, e de que forma, estas configurações facilitaram a integração de políticas (pressuposto n.7). Isto é, no momento em que a ação pública, através da implementação da IBC, coloca a si própria o desafio da experimentação da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa), instituições já existentes são chamadas a rever (testando novas soluções) o seu próprio *modus operandi* convencional, perseguindo novos propósitos de ação. Na mesma medida, 'novos' atores assumem configurações institucionais específicas ao longo da implementação.

A literatura existente sobre as formas possíveis de construir um modelo de análise, baseado na dialética acima referida, é recente, e assentou na posição ontológica que o realismo crítico oferece à análise institucional (Tilly, 2001; Hall & Taylor, 2003; Harris, 2013; Kim, 2012). Trata-se assim de operacionalizar a abordagem realista crítica à análise institucional, atendendo a umas das perguntas centrais que esta tese visa responder: se, e em que medida, a ação pública precisa de se transformar quando coloca a si própria o desafio da experimentação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa). Está em causa o entendimento da necessidade, ou não, da mudança institucional e, caso se verifique a sua ocorrência, da identificação das características desta mudança.

De um ponto de vista metodológico, este entendimento, quando operacionalizado na perspetiva institucionalista histórica, exige esclarecimentos adicionais face à questão de partida. Ou seja, exige a clarificação de qual a direção analítica que se pretende seguir na análise empírica, revendo e adaptando os modelos existentes de análise das políticas públicas baseados em perspetivas institucionalistas (particularmente, de tipo histórico-comparativo). Esta revisão realiza-se nesta tese em três registos.

Em primeiro lugar, a dimensão temporal dos mecanismos explicativos das mudanças. Ou seja, a perspetiva institucionalista histórica baseia-se na ideia de que uma política pública (que leva a mudanças de natureza institucional) é determinada pelas trajetórias de políticas do passado (dependência da trajetória, *path-dependency*). Neste contexto, os modelos analíticos identificam fatores explicativos, na forma de ‘variáveis mensuráveis’, que, ao longo do tempo, se assumem determinantes para as mudanças referidas (*efeitos de policy feedback e de retroalimentação*). Estes utilizam principalmente técnicas e métodos de análise quantitativa (*quantitative content analysis, process tracing, etc.*).

Em segundo lugar, a perspetiva institucionalista, nomeadamente de tipo histórico (*historical institutionalism*) é convencionalmente aplicada em modelos de análise de tipo comparativo, considerando períodos temporais de longo prazo (que geralmente interessam a mais que um ciclo político, *policy cycle*) e tendo como objeto empírico políticas públicas que são de tipo nacional, regional ou local (políticas de habitação, políticas sociais, políticas de emprego, etc.). Isto é, consideram como “unidade de análise” o “nível da nação”, e não o “setor de políticas”, desenvolvendo comparações entre estados e utilizando as características nacionais como variáveis explicativas (Radaelli et al., 2012, p. 544).

Na verdade, esta perspetiva encontrou, como antecipámos no Capítulo 3, aplicações próprias também no seio da análise de políticas públicas nacionais, não experimentais, e de regeneração urbana. É este o caso, por exemplo, da análise comparativa entre países onde a variável independente era identificada nos diferentes sistemas e tradições de *welfare state* (conservador, social democrata, liberal, etc.), na sua relação com a filosofia de ação, na base de programas e políticas de regeneração urbana (Jacquier, 2005; Andersson &

Musterd). Na sua essência, estes modelos (como é exemplo a perspectiva de referência elaborada por Pierson, 2004) visam analisar a forma como os mecanismos explicativos da mudança se combinam ao longo do tempo, levando a transformações institucionais, por vezes de natureza estrutural.

Em terceiro lugar, as políticas públicas de regeneração urbana, nas quais a IBC está enquadrada, não podem ser analisadas como um domínio de política pública (*policy domain*) por si só. As políticas públicas de regeneração urbana em Portugal correspondem a um conjunto de políticas públicas de expressão fragmentada dentro dos sistemas políticos e entre os ciclos de políticas. Estas podem existir durante um longo período de tempo ou podem ser completamente ausentes, assim como podem não estar direta e explicitamente associadas às dimensões tradicionais de políticas públicas no contexto do *welfare state* (saúde, emprego, educação, habitação, etc.). Isto é, as políticas públicas de regeneração urbana em Portugal não têm um 'estatuto autónomo' (cf. Capítulo 3) revelando-se autorreferenciais (não integradas no quadro de políticas públicas existente).

Tendo em conta estes três registos de discussão, coloca-se então a questão de como utilizar a perspectiva do institucionalismo histórico, sendo que:

- as políticas públicas de regeneração urbana em Portugal carecem de reconhecimento e enquadramento institucional nacional, enquanto prioridade política e de política pública;
- a IBC, enquanto medida de política pública de natureza experimental, não foi determinada por efeitos de políticas precedentes. Ou seja, foi lançada pelo Governo da altura, em função do reconhecimento técnico e político da inadequação das políticas públicas existentes em áreas urbanas em crise;
- atendendo à sua natureza experimental, a IBC foi implementada unicamente em três áreas urbanas em crise, ou seja, foi desenhada a nível central e concretizada a nível local (da ação pública local), em âmbitos territoriais delimitados, do ponto de vista espacial e da ação pública (Cova da Moura, Vale da Amoreira, Lagarteiro). No entanto, a perspectiva institucionalista foca-se em processos macrossociais, macroeconómicos e macropolíticos.

Assim, como referimos nos Capítulos 3 e 4, as políticas públicas de regeneração urbana realizam-se na confluência entre políticas setoriais (emprego, habitação, educação, etc.). Esta questão representa o principal desafio em termos de desenho de políticas públicas e para a análise das políticas públicas que nesta tese se desenvolve. Por estas razões, as políticas públicas de regeneração urbana representam um caso emblemático de uma situação que Hajer (2003) define de "vazio institucional" (*institutional void*), que ocorre no âmbito da relação entre Estado, mercado e sociedade. Segundo esta perspectiva, existe ainda hoje uma falta de quadros regulamentares adequados para a formulação das políticas, ou seja, para a condução das políticas (no sentido de *politics*) e para o entendimento coletivo das medidas de política pública.

A relação entre o atual, empírico e real

Aprofundar as possibilidades de dialética entre institucionalismo e realismo crítico significa considerar a abordagem institucional na sua relação com três níveis da realidade social (“empírico”, “atual”, “real”) que estão na base do realismo crítico (Leca & Naccache, 2006, p. 631; Harris, 2013, p. 142). Para este efeito, relembrem-se aqui dois registos de discussão essenciais para efetivar a dialética entre realismo crítico e institucionalismo.

Em particular, de acordo com Marsh (2009, p. 685):

- O atual (na aceção da língua inglesa) corresponde ao conhecimento que temos dos ‘eventos’ (independentes da perceção dos agentes, e sim ou não observáveis) que se verificam (no ‘real’) quando os mecanismos e as estruturas são ativados, sendo por isso uma consequência.
- O empírico corresponde ao conhecimento que temos dos ‘eventos’ (o que acontece), assim como “experienciados” pelos agentes, segundo a sua perceção;
- Finalmente, o real é a dimensão ontológica mais profunda, não sendo diretamente observável. Esta dimensão é constituída pelas estruturas e pelos poderes dos “objetos intransitivos” (Bhaskar, 1998).

A relação entre estrutura e agency

De acordo com a definição de Ungsuchaval (2017), podemos definir: a estrutura como uma configuração que permite aos ‘eventos’ (sociais, económicos, etc.) adquirir o seu sentido de significado; e a *agency* como a capacidade de um ator, através da ação consciente, de realizar os seus objetivos (Ungsuchaval, 2017, pp. 7-8). Neste sentido, estrutura e *agency* são o contexto uma da outra (Bateson, 1972, in Kazepov, 2014, p. 22). No contexto da análise da concretização de novas formas de governança em medidas de política pública, isto significa que a interpretação que os atores fazem do programa subjacente a estas medidas depende da *agency* dos próprios atores (Della Porta & Keating, 2008; Jessop, 2005). Neste sentido, a perspetiva do realismo crítico sugere que estrutura e *agency*, apesar de serem duas ‘entidades’ distintas do ponto de vista ontológico, estão numa relação dialética (Archer, 1995; Sayer, 2002).

Trata-se de questionar o “paradoxo da *agency* institucionalmente incorporada” (Leca & Naccache, 2006, p. 628). Ou seja, de acordo com a perspetiva destes autores, está em causa a possibilidade de explicar de que forma é possível a realização de mudanças institucionais quando os atores são ‘limitados’ (isto é, incorporados) pelas características das instituições (quadros regulamentares, formas procedimentais, etc.) onde atuam. Isso implica compreender de que forma a mudança pode ocorrer no seguimento da concretização de novas formas de governança que se realizam no âmbito de *modus operandi* convencionais. Também no contexto da concretização de novas formas de governança, as regras do jogo são definidas pelos atores envolvidos, mas a existência destas está independente da interpretação que estes atores desenvolvem. Questões estas

que serão equacionadas no desenho da “entrevista realista” (Pawson, 1996; Manzano, 2016) que será apresentada nos parágrafos seguintes como metodologia a ser utilizada na análise empírica.

Algumas correntes do institucionalismo focam-se na dialética entre a forma como as instituições influenciam (exercitando pressão) a ação dos agentes transformadores e a forma como os agentes transformadores podem efetivamente realizar as mudanças, para além dos constrangimentos ‘impostos’ na dimensão institucional. Esta perspetiva funcionalista assenta na ideia de maximização dos interesses individuais (*rational choice theory*) e na procura do equilíbrio entre meios e fins, sendo contraposta à abordagem do realismo crítico. A perspetiva funcionalista da teoria da escolha racional está em contraste também com o modelo de análise incrementalista (Lindblom, 1984) utilizado nesta tese. Segundo este, as políticas públicas realizam-se por estratificações progressivas de decisões. Pelas razões até aqui referidas, a perspetiva da escolha racional não será considerada nesta tese.

De uma forma geral, de acordo com Jessop (2001, pp. 1213-1235), a “viragem institucionalista” (*institutional turn*) tem interessado às tradições disciplinares de forma diversificada, na dimensão ontológica, na dimensão epistemológica e na dimensão metodológica. Esta viragem está associada, segundo o autor, à forma como as instituições são definidas como ‘conceito’ e à relevância desta como fator explicativo nos respetivos domínios científicos (economia, sociologia, ciências políticas e políticas públicas, geografia).

No seio da literatura, a relação entre a filosofia do realismo crítico e a análise das políticas públicas encontra-se associada às teorias do antigo institucionalismo (Hodgson, 2006; Lawson, 2003), do novo, sobretudo na declinação do institucionalismo histórico (Leca & Naccache, 2006), e às teorias da organização. Apesar da dialética entre institucionalismo e realismo crítico ser recente e não estar desenvolvida de forma consistente, oferece elementos relevantes para a presente análise, na medida em que se aplicam conceitos da ontologia realista (a noção de *agency*) com conceitos do institucionalismo histórico, especificamente o de dependência da trajetória (Hall, 2003; De Cesaris, 2009). Segundo estes autores, o diálogo entre institucionalismo histórico e realismo crítico seria possível através da análise processual, que foca a atenção nos aspetos de detalhe de um processo, concentrando-se em estudos de caso e não em estudos de tipo comparativo (Hall, 2003). Neste sentido, de acordo com De Cesaris, no seio da literatura da análise das políticas públicas têm existido, na última década, sugestões de conjugação entre realismo e institucionalismo histórico, na forma de uma “perspetiva realista relacional” (De Cesaris, 2009, pp. 32-34). Todavia, esta perspetiva não se centra no domínio das políticas públicas de regeneração urbana.

Recentemente, alguns autores afirmaram que esta relação é necessária, especialmente no que remete ao institucionalismo histórico (Fawcett & Marsh, 2009, in Harris, 2013; Kim, 2012). Em particular, estes autores sugerem que o realismo crítico,

através do foco colocado na dialética entre ‘estruturas’ e ‘agency’, permite ultrapassar uma abordagem meta-teórica com a qual convencionalmente os teóricos do institucionalismo histórico explicam a mudança e a estabilidade nas políticas (Fawcett & Marsh, 2009, in Harris, 2013, p. 148). Nesta perspetiva, Harris (2013, p. 148, citando Lawson, 2003) aponta para que também o contexto das instituições tenha de ser entendido como uma realidade estratificada, ao nível da estrutura e da *agency*. Na mesma perspetiva, outros autores afirmam que a relação entre estruturas e *agency* é o que diferencia o institucionalismo de outras perspetivas intelectuais nas ciências sociais (Théret, 2003, p. 225).

Fundamentar o modelo de análise da ação pública em áreas urbanas em crise, na dialética entre realismo crítico e institucionalismo, significa questionar, acima de tudo, o sentido de significado atribuído à noção de ‘instituições’ e a sua relação com as noções de ‘estruturas’ e ‘agency’. Este sentido está na base das diferenças entre abordagens disciplinares (nos domínios da sociologia, economia e ciência política) ao institucionalismo (Théren, 2003, p. 226), o que tem reavivado o interesse deste debate científico no seio das políticas urbanas (Immergut, in Moran et al., 2006, p. 561) e dos estudos de desenvolvimento regional. Estes debates apontam para a relevância das especificidades das “localidades”, na sua relação com os processos macroeconómicos e sociais (Urry, 1987; Amin, 1999). Em particular, destacam-se as seguintes perspetivas:

- a conceptualização de formas de governança, na sua relação com os quadros de regulamentação subjacentes ao desenvolvimento das políticas urbanas (Seixas & Albet, 2016; Le Galés, 1998, 2002);
- a aplicação dos princípios do institucionalismo sociológico ao âmbito do planeamento urbano (Haley, 2005).

Quanto ao contributo desta última (na abordagem anglo-saxónica que inclui a dimensão das políticas, no sentido das *policies* e das *politics*), de acordo com Kim (2012, p. 2), a mudança institucional é central no planeamento urbano. Este autor criticou o modelo da “nova economia institucional” (*rational choice*), sublinhando que as instituições não se configuram como uma somatória das escolhas individuais, nem como “constrangimentos externos” aos agentes transformadores. Diversamente, representam elementos “incorporados (*embedded*) nos agentes, que viabilizam a sua produção” (Kim, 2012, p. 5, tradução própria). Esta é uma perspetiva institucionalista de “racionalidade situada” (Lawson, 2003, p. 103), que está alinhada com a abordagem do realismo crítico. O autor sugere, ainda, que as regras do jogo dependem da ação dos agentes transformadores, apesar da sua existência ser independente dos agentes.

Da mesma forma, segundo Lawson (2003), a estrutura não é “criada” pela *agency* dos agentes, mas a sua “forma” é continuamente “transformada” (de forma intencional ou não) pela própria *agency* (propriedade intransitiva). Entende-se, então, que a estrutura é contemporaneamente condição e consequência da ação (Lawson, 1997, p. 104),

associando a "dualidade da estrutura" de Anthony Giddens (*duality of structure*) e a "dualidade da *praxis*" (*duality of praxis*) de Roy Bhaskar.

Instituições e organizações no realismo crítico

Na sua relação com a estrutura e *agency*, as instituições são entendidas como o contexto de regras e recursos, associados a formas diferenciadas de poder (Giddens, 1984, p. 28), que são estratificados e reproduzidos continuamente no tempo e no espaço. Este contexto pode, ou não, viabilizar a ação dos agentes transformadores. É neste sentido que se assume que a realização de um programa ou de uma medida de política pública está dependente da forma como os agentes (potencialmente transformadores) interpretam as regras do jogo que estão implícitas neste programa ou medida. Neste quadro de referência, Kim aponta para a necessidade de desenvolver um novo institucionalismo de tipo "cognitivo e reflexivo" (Kim, 2012, pp. 10-11), que assuma os processos de aprendizagem de (novos) modelos, por parte dos agentes transformadores, como elemento central de análise (North, 2005 in Kim, 2012, p. 10), de forma a entender a mudança institucional.

De acordo com a abordagem estruturalista (Jessop, 2005), Kim sugere que esta "racionalidade reflexiva" dos agentes permite a redefinição dos quadros de referência, viabilizando novas ideias e atitudes, e facilitando assim a mudança institucional (Kim, 2008, in Kim, 2012, p. 11). Nesta perspectiva, os quadros de referência pré-existentes são relacionados com formas de organização também pré-existentes, ou seja, as instituições de hoje decorrem das instituições do passado. Analisar esta relação é essencial para o entendimento da mudança institucional que pode ou não ocorrer.

Neste debate, face à questão de partida, importa aqui aprofundar a noção de instituições. Por instituições não se entende só as 'entidades públicas' pertencentes ao sistema de governação (governo e administração pública), mas também as estruturas e os sistemas de governação onde se enquadraram os atores, em escalas diferentes, e nos níveis da sua ação. Assim, as instituições estão associadas a contextos específicos (Banken, 2001) e representam dispositivos de intermediação entre estruturas sociais e comportamentos individuais (Théret, 2003, p. 226).

Na abordagem de Théret, podem-se retirar algumas considerações relevantes a serem tidas em consideração para o modelo analítico aplicado à IBC, enquanto política pública entre Estado, mercado e comunidades:

- "mecanismos organizacionais" entendidos como "regras de coordenação" (p. 233).
- as "formas institucionais" entendidas, na teoria da regulação, como "compromissos institucionais que regulam os conflitos" (p. 234)
- instituições como "produto da ação humana" e não como "constrangimentos para a ação" (Di Maggio & Powell, 1997, p. 147, in Théret, 2003, p. 241).
- as instituições como "mediações entre atores e estruturas" (Théret, 2003, p. 248).

Numa perspectiva institucionalista histórica, as 'instituições' diferenciam-se das 'organizações'. As primeiras, referem-se ao quadro de regras ou "convenções" (Hodgson, 2006, p. 2), consolidado entre os agentes que influenciam o comportamento destes, fornecendo oportunidades de escolha, constrangimentos, expectativas, etc. Neste sentido, tanto as leis como as empresas são instituições. As segundas, de acordo com Baken (2001, p. 25), referem-se às estruturas nas quais a institucionalização tem lugar. O autor dá o exemplo da 'saúde pública' (enquanto definida por convenções, crenças e valores), que pode ser considerada por si só uma instituição.

Na aplicação do institucionalismo à abordagem do realismo crítico proposta por Lawson (2003, p. 107), chamada de "racionalidade situada" (*situated rationality*), as organizações estão enquadradas num contexto de "posição relativa" (*external and internal rationality*), onde os agentes transformadores podem pertencer simultaneamente, e em períodos diferenciados, a mais do que uma posição. Especificamente, de acordo com Hodgson, as instituições:

- não se definem unicamente na sua dimensão "formal", mas também se configuram como "formas de pensar ou agir com um certo grau de permanência" (2006, in Edwards, 2006, p. 6, tradução própria);
- têm uma função proativa influenciando "a forma como as pessoas pensam e agem" (2006, in Edwards, 2006, p. 6, tradução própria);
- no seio de organizações, o conhecimento não pertence a grupos específicos, mas é "incorporado nos costumes e nas rotinas" (2006, in Edwards, 2006, p. 6, tradução própria).

De acordo com o mesmo autor, as organizações são "um tipo especial de instituição" (Hodgson, 2006, p. 8) definidas por:

- "critérios" de delimitação e seleção do acesso a agentes específicos;
- "princípios de soberania" que são assumidos pelos agentes que coordenam;
- "cadeias de comando" que definem a divisão e assunção de responsabilidades entre os agentes.

Na perspectiva institucionalista histórica de Hodgson (2006, pp. 2-3), as instituições estruturam as interações sociais e a agency dos agentes é, neste sentido "incorporada" (*embedded*) numa relação de interdependência. As instituições representam, assim, as 'regras do jogo institucionais'. Em particular, estas regras:

- viabilizam o sentido da ação dos agentes transformadores;
- são dependentes das estruturas sociais;
- podem existir de forma implícita e não diretamente observável, mas podem ser decodificadas;
- A sua configuração pode ser alterada por novos desenvolvimentos na dimensão institucional.

Em linha com a ontologia e a epistemologia do realismo crítico, segundo Hodgson (2006), as instituições são dependentes da ação dos agentes transformadores, apesar de serem uma entidade distinta, ou seja, não são “redutíveis” a esta atividade. Por outro lado, a *agency* dos agentes transformadores é influenciada pelas instituições. Dito de outra forma, assume-se aqui que a estrutura não é redutível à *agency*, e a *agency* não é redutível à estrutura, apesar das duas existirem independentemente (Lawson, 2003, p. 104). Assim, as instituições são estruturas sociais, mas nem todas as estruturas sociais são instituições.

Nesta perspetiva, rejeita-se a perspetiva dualista e reducionista própria do determinismo económico que sintetiza a estrutura na *agency* e a *agency* na estrutura (Lawson, 1997, pp. 102-103). Todavia, na literatura, o entendimento do sentido de significado do conceito de instituição não é consensual. Por exemplo, no contexto da geografia económica e social, Flowerdew (1982, in Jessop, 2001, p. 1213) define as instituições como “organizações formais”. Amin e Thrift (1995) definem as instituições como organizações, referindo o conceito de “espessura institucional” (*institutional thickness*). Nesta abordagem, as instituições são conceptualizadas como partilha de entendimentos, num sistema de organizações interdependentes (Amin & Thrift, 1995, in Jessop, 2001, p. 1221). Ainda no âmbito dos modelos de análise sobre a implementação (*implementation policy model*), March e Olsen definem as instituições como “significados partilhados”, que constituem os quadros de referência para a ação de atores individuais e coletivos (March & Olsen, 1996, p. 249).

No contexto destas diferentes perspetivas, Jessop aponta para a dependência das instituições de mecanismos específicos, que ocorrem em contextos espaciais e temporais também específicos, e cujas formas de interação (*institutional governance*) ocorrem quer no sentido inter-institucional, quer no sentido sistémico (Jessop, 2001, p.1221). De acordo com esta abordagem, denominada pelo autor como “relacional-estratégica”, então, as instituições são dependentes dos contextos (*context-dependent*) de ação. As instituições são, neste sentido, “geograficamente fixadas” (MacLeod, 2001), o que significa que as instituições são também dependentes do tempo, na medida em que são as especificidades deste que determinam as possibilidades de ação dos agentes e das estruturas (e, portanto, das instituições). Assim, as instituições só têm sentido em determinadas circunstâncias temporais e espaciais, isto é, têm natureza “intrinsecamente espaço-temporal” (ibidem, precedente, p. 1226), tornando-se, portanto, dependentes das trajetórias de ação (*path-dependency*).

Existe, neste sentido, uma interdependência entre tempo, estratégia reflexiva das instituições e dos agentes e conjunturas em termos de recursos e oportunidades. Os agentes transformadores realizam a própria ação neste contexto institucional, que não é estável, nem consistente.

5.4. A análise do conteúdo para o entendimento da adequação da governança na IBC

Recorda-se que a questão de partida desta tese é a verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas. Neste contexto, a análise do conteúdo investigará as dimensões de análise identificadas nos níveis de governança que definem a concretização da IBC (macro, intermédio, micro).

5.4.1. A análise de conteúdo como ‘técnica’

Como já foi referido precedentemente, esta tese utilizará a análise do conteúdo (Bardin, 1977, 2014; Guerra, 2006) para a operacionalização da análise empírica. Esta metodologia é definida como “um conjunto de técnicas de análise” que visa “obter procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo dos indicadores (quantitativos ou não)” permitindo “a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (Bardin, 2014, p. 44). Veremos, no parágrafo seguinte, qual o entendimento que nesta tese se propõe na dimensão epistemológica.

A análise do conteúdo que será desenvolvida nesta tese respeitará as “regras de análise” próprias desta técnica, isto é, de “homogeneidade, exaustividade, exclusividade, objectividade, adequação e pertinência” (Bardin, 2014, p. 38). De um ponto de vista operacional, será executada a análise qualitativa do conteúdo dos materiais obtidos no contexto da pesquisa documental e do desenvolvimento de entrevistas a interlocutores privilegiados. Especificamente, no seio da análise do conteúdo serão utilizados dados de natureza técnica qualitativa, provenientes da recolha de dados primários e secundários (Silva & Fossá, 2015, p. 6), quer das entrevistas semiestruturadas, quer dos documentos de processo. Os pressupostos da IBC serão investigados nas entrevistas exploratórias realizadas a “informadores privilegiados” (Guerra, 2006, p. 18), situados nos diferentes níveis de governação e governança. Estes pressupostos serão descodificados através da construção das “categorias de análise” (Silva & Fossá, 2015, p. 8), tendo em conta o referencial teórico apresentado nos capítulos precedentes.

Assim, as fases que compõem o processo (a biografia) da IBC (agendamento, desenho, implementação, avaliação) serão analisadas no contexto das entrevistas, sendo estas fases o parâmetro de subdivisão em grupos de perguntas que constituem o guião das entrevistas, realizando também o mapeamento da sequência e interdependência dos eventos relevantes. Neste contexto, com vista à “passagem do sujeito individual à generalização” (Guerra, 2006, p. 18), a análise do conteúdo respeitará os princípios de “diversidade” e de “saturação” (Bardin, 1997, 2014; Guerra, 2006). Particularmente, na análise da realidade empírica (a IBC), o “critério de diversidade” (Guerra, 2006, p. 40) é assegurado por duas razões. Primeiro, os informadores privilegiados estão ‘posicionados’ em níveis de governança e governação diversificados. Segundo, dentro destes níveis estes informadores aferem a hierarquias (da ação pública) e têm trajetórias diversificadas (no que

remete ao seu papel na concretização das novas formas de governança). Como veremos na análise das fases, que compõem a concretização da IBC, a 'localização' dos atores em níveis de governança diferenciados estava explícita no desenho desta medida de política pública. Neste sentido, o que estava em teste eram as possibilidades dialéticas entre estes níveis. Ou seja, visava-se testar as possibilidades e os mecanismos causais da integração intersetorial. Por esta razão, face à questão de partida, do ponto de vista da análise do conteúdo, a relação entre níveis de governança constitui a dimensão analítica.

No que remete para o princípio de saturação e de representatividade do material recolhido (Guerra, 2006, p. 20), este será univocamente associado (dada a complexidade e heterogeneidade de inquietações de política pública que uma experiência como a IBC levanta à análise de políticas públicas) à questão de partida desta tese e ao quadro dos pressupostos referidos precedentemente. De forma a caracterizar a biografia do processo e as 'monografias dos atores', será respeitado o "princípio da diversificação externa, através da construção do perfil social dos informadores" (Guerra, 2006, p. 41).

Após a transcrição integral (*verbatim*) das entrevistas, proceder-se-á ao desenvolvimento das "sinopses das entrevistas" (Guerra, 2006, p. 59), que representarão a síntese de partida destas transcrições, e serão funcionais ao processo de codificação. A análise de conteúdo será, portanto, uma análise temática dos "significados" (Bardin, 2014, p. 37) por categorias e subcategorias, através do uso de uma "grelha de análise" (Bardin, 2014, p. 91) que servirá para decifrar a estrutura do material recolhido, evidenciando semelhanças e diferenças. Serão assim definidas, de acordo com a perspetiva fornecida por Bardin, unidades de registo e unidades de análise diversificadas, associadas à forma como os atores caracterizam o nível de governança que representam, assim como ao 'contexto' dos territórios onde a IBC foi implementada. Deste modo, será possível comparar a concretização da governança nos três territórios objetos da ação pública, com base em dados qualitativos recolhidos no seio da pesquisa documental e das entrevistas semiestruturadas.

Particularmente, a análise do conteúdo aplicada à realidade empírica da IBC tem dois objetivos principais:

1. Recolher dados sobre a realidade do processo (para aquilo que o referente fala), face ao tipo de informações escolhidas para caracterizar os territórios.
2. Reconstruir o processo, com base na narrativa e nas representações dos atores (ideologias/valores que estão por detrás de um discurso), considerando a 'forma', as questões e os acontecimentos relatados e visando, assim, reconstruir o sentido do discurso.

Sendo a análise do conteúdo uma análise da argumentação, serão desenvolvidas duas leituras. Uma 'horizontal', baseada nos núcleos de interpretação do programa, nas semelhanças e diferenças entre estas interpretações e na construção de situações-tipo. E outra 'vertical', decorrente das interpretações dos eventos por parte dos atores. Assim, a

análise do conteúdo, que será realizada sobre o material das entrevistas, será organizada em três fases: a “pré-análise”, a “exploração do material” e o “tratamento dos resultados, inferência e interpretação” (Bardin, 2014, p. 121). Nos próximos parágrafos, veremos quais as especificidades destas fases face ao quadro de referência do realismo crítico e da avaliação realista.

5.4.2. Características específicas da análise de conteúdo ‘qualitativa’

No que remete para o âmbito desta investigação, o das políticas públicas em áreas urbanas em crise, a análise do conteúdo qualitativa pode ser considerada como “um dos métodos mais adequados para desenvolver um maior entendimento dos instrumentos de política pública, nos processos de regeneração urbana” (Liu et al., 2017, p. 10). Nesta tese assume-se que análise do conteúdo tem duas dimensões. Uma “dimensão descritiva que visa nos dar conta do que foi narrado” (Campus & Baptista, 2014, p. 74). E uma “dimensão interpretativa que decorre das interrogações do analista, face a um objeto de estudo, com recurso a um sistema de conceitos teórico-analíticos, e cuja articulação permite formular as regras de inferência” (Campus & Baptista, 2014, p. 74).

Assim, de acordo com a perspetiva de Given (2008, p. 120), algumas questões caracterizam a análise de conteúdo, baseada em dados de natureza técnica qualitativa:

- A função “interpretativa”, que visa entender o ‘porquê’ dos processos ocorrerem, através da análise das perceções, implícitas ou explícitas, que os atores envolvidos apresentam destes. Estas perceções são reveladoras de dados e podem não ser diretamente observáveis. Todavia, sendo potencialmente relevantes para a interpretação, devem ser identificadas através da análise do “grau de atribuição, intensidade, direção ou qualidade” (Given, 2008, p. 120).
- O reconhecimento da multidimensionalidade dos significados implícitos nos textos (no caso da presente tese, ambos decorrentes da transcrição de entrevistas e de excertos de documentos selecionados) analisados e a sua ‘dependência do contexto’.
- A utilidade da construção de ‘temas’, segundo um “processo iterativo” (Given, 2008, p. 120), com base na análise dos textos referidos no ponto precedente, através de processos de ‘codificação’. Esta construção pode ser desenvolvida por meio de processos indutivos, dedutivos ou de uma combinação dos dois. Para além das tipologias escolhidas, a função interpretativa prende-se com a procura e comparação de contradições e negações nos extratos das entrevistas.
- O processo iterativo, referido no ponto precedente, executado segundo a metodologia da triangulação de fontes de dados de natureza diversificada. Neste processo: serão atribuídas etiquetas (*labels*) a cada extrato da entrevista, podendo ser consideradas mais do que uma categoria específica; e os temas poderão ser atribuídos *a priori* (de forma indutiva) ou emergir do relato dos intervenientes (de forma dedutiva), ou seja, da análise do conteúdo das transcrições das entrevistas e dos documentos.

Nesta tese será utilizado um 'método misto', tendo como ponto de partida, para a construção das categorias, as dimensões constituintes e os pressupostos implícitos que serão aperfeiçoados ao longo da análise empírica. Assim, a análise do conteúdo será estruturada segundo as seguintes fases: 'pré-etiquetagem' no contexto da leitura flutuante (*pre-labelling*), codificação (*coding*), categorização e tematização. As três fases principais (codificação, categorização, tematização) correspondem a três níveis progressivos de análise dos conteúdos (Given, 2008, p. 71). Isto é, correspondem respectivamente aos níveis "micro", "intermédio" e "macro". Nesta perspectiva, no contexto de uma abordagem qualitativa à pesquisa científica, as categorias podem ser definidas como unidade analíticas que, de um ponto de vista conceptual, organizam os "resultados relacionados com o fenómeno ou com a experiência humana, objeto de investigação" (Given, 2008, p. 71, tradução própria).

Na análise empírica desta tese, os recursos necessários à construção das categorias serão procurados não só na dimensão das entrevistas, mas também na dimensão dos documentos primários (por exemplo, relatórios internos de organização, documentos de observação, documentos de trabalho, correspondência, extratos de jornais, etc). A construção das categorias e a codificação das unidades de significado serão realizadas assegurando a "integridade interna e externa" e a "coerência entre estas mesmas categorias e a realidade empírica observada" (Given, 2008, p. 72). Deste modo será possível identificar as contradições entre os relatos e construir um sistema de categorias suficientemente exaustivo das características desta realidade. De acordo com o mesmo autor, a "integridade interna" vem assegurada no momento em que existe um "alto grau de homogeneidade" (ibidem, p. 73) entre os códigos que compõem uma categoria, enquanto que a "integridade externa" vem assegurada no momento em que existe um "alto grau de heterogeneidade" entre estas categorias.

5.4.3. A análise do conteúdo com base no realismo crítico e na avaliação realista crítica

No seio da análise empírica que nesta tese será desenvolvida, adotar-se-á uma postura intensiva à investigação e será utilizado um método de pesquisa qualitativo (transcrição *verbatim* de entrevistas semiestruturadas e a análise de documentos de processo), não experimental e assente no pressuposto da profundidade ontológica (*ontological depth*), próprio da filosofia realista. Neste contexto, a dimensão do 'conhecimento' é considerada como indissociável da dimensão da 'prática' (*praxis*), da qual os agentes transformadores (os informadores privilegiados) são portadores (Sayer, 1992, citado por Crinson, 2001, p. 8). Neste sentido, a análise do conteúdo será combinada com uma 'descrição em profundidade' (*thick description*) da concretização da IBC (desenho, implementação, monitorização e avaliação), através da triangulação sistematizada da informação oriunda de fontes diversificadas (relatórios internos e documentos de trabalho, documentos de política pública, entrevistas, etc.).

Do ponto de vista do método, com vista à comparação intensiva entre casos de estudo, a perspectiva que aqui se assume é muito próxima da abordagem das “histórias de vida” (Poirer, 1983, in Vala, p. 105), visando uma descrição tão exaustiva quanto possível em cada um dos três casos analisados. Especificamente, serão tidos em conta dois aspetos. Primeiro, a ‘validade’ (interna e externa) dos resultados obtidos da análise do conteúdo, e segundo, a preocupação em não perder a ‘riqueza’ do material decorrente da complexidade do processo inerente à IBC. Isto é, de acordo com Bowen, uma abordagem qualitativa à investigação indica “como e porquê os eventos ocorrem em determinados contextos” (Bowen, 2008, p. 149, tradução própria). Apesar da abordagem da ‘thick description’ ser convencionalmente enquadrada em referenciais e métodos diferentes do realismo crítico (a abordagem construtivista-interpretativa e o método da *grounded theory*), assume-se que seja pertinente para enriquecer a análise empírica, contribuindo para o processo de saturação temática que se procura, no âmbito da análise do conteúdo.

5.4.4. A ‘retrodução’: pressupostos para a ‘codificação’ e a ‘categorização’

A metodologia “realista profunda” (*depth realism*) utiliza a retrodução (cf. Capítulo 2) como estratégia de pesquisa (Blaikie, 2000), não visando a formulação de generalizações (assim como se verifica no caso das perspectivas de tipo experimental), mas sim a “identificação do fator responsável por um fenómeno, que determina a sua produção, ou pelo menos facilita esta produção” (Lawson, 1998, p. 156, in Kazi, 2001, p. 3, tradução própria). Assim, a retrodução insere-se nos métodos de pesquisa de tipo “intensivo e qualitativo” (Sayer, 1992), referidos no ponto precedente.

Neste contexto, o realismo crítico não exclui necessariamente estratégias de pesquisa por ‘abdução’, podendo esta ser definida como a passagem dos ‘eventos’ às suas causas (Given, 2008, p. 168). Todavia, é a forma como esta passagem é realizada (por retrodução) que diferencia a perspectiva do realismo crítico e a abordagem da avaliação realista de outras perspectivas. Na verdade, a retrodução representa um passo à frente (relativamente a percursos de indução e dedução), mas não exclui totalmente outras tipologias de percurso (abdução), no momento em que o realismo crítico é aplicado empiricamente ao contexto da análise e ao tratamento de dados de natureza qualitativa.

O referencial do realismo crítico coloca-se no interstício entre o materialismo histórico e as perspectivas que reconhecem a relevância da dimensão ideológica, no discurso dos agentes transformadores (post-estruturalismo). Neste sentido, a estratégia de investigação por retrodução insere-se no processo analítico de síntese, próprio do materialismo histórico de Marx, e está dependente da experiência do investigador (Lawson, 1997, p. 165, in Crinson, 2001, p. 10). Assim, de acordo com Crinson (2001), o processo de codificação é parte do processo analítico da investigação empírica, e a análise de conteúdo engloba este processo. De acordo com este autor, a análise do conteúdo, com base nos pressupostos do realismo crítico, diferencia-se da abordagem positivista, na medida em que

a estratégia de pesquisa utilizada (visando a categorização dos dados) assenta na “rerodução”. Esta é contraposta à “indução”, e tem pressupostos diferentes relativamente à “dedução”.

5.4.5. Análise das entrevistas e análise documental ‘orientadas pela teoria’

A opção para a técnica da entrevista semiestruturada (ou semidiretiva), utilizada na análise que aqui se propõe, é enquadrada na perspetiva do realismo crítico (e, particularmente, da investigação realista, *realist research*) e na avaliação realista. Isto é, a análise empírica que será desenvolvida assenta na abordagem da teoria do programa (cf. Capítulo 2) como base para a execução de uma “entrevista orientada pela teoria” (*theory-driven*, Pawson, 1996, p. 303). Isto é, na perspetiva do realismo crítico e da avaliação realista (Pawson & Tilley, 1997), o desenvolvimento das entrevistas a informadores privilegiados é entendido como uma “teoria realista de recolha de dados” (Smith & Elger, 2012, p. 11, tradução própria).

Na perspetiva da avaliação realista, tanto entrevistados como entrevistadores são agentes ativos (Smiths & Elger, 2012; Hammersley & Atkinson, 1995; Pawson & Tilley, 1997) no processo de análise empírica. Este encontra-se baseado na noção de ontologia crítica profunda (cf. Capítulo 2). Executar a análise de conteúdo, tendo como referenciais a orientação filosófica do realismo crítico e os pressupostos da avaliação realista, significa que as entrevistas são uma técnica para pesquisar a “reflexividade humana” (Archer, 2012), a “reflexividade crítica” (Bhaskar, 1978; Sayer, 2002) e a “reflexividade informante” (Smiths & Elger, 2012, p. 19).

As entrevistas são uma forma para retratar a “conversa interior” (*inner conversation*, Archer, 2012) dos entrevistados, elucidando os “raciocínios individuais” (*individual reasonings*, Smiths & Elger, 2012, p. 19) dos atores e o “envolvimento (destes) no processo de mudança” (ibidem, precedente). Na perspetiva dos autores, as entrevistas possibilitariam a (des)construção das diferentes formas de reflexividade implícita nos discursos dos agentes. Assim, a relação entre entrevistador e entrevistado configura-se como uma dinâmica de colaboração, capaz de viabilizar o entendimento do posicionamento dos atores envolvidos num processo de mudança. Neste sentido, admite-se que seja possível a “integração” entre o mundo (da pesquisa) do investigador e o mundo (social) dos entrevistados (Owen, 2009, p. 4).

Consequentemente, as entrevistas correspondem a “evidências parciais” (Owen, 2009, p. 20) que serão cruzadas (triangulação) com fontes de informação diferentes (nomeadamente, a análise documental), visando desvelar as “posições latentes” (Bardin, p. 125). Assim, as entrevistas semiestruturadas, orientadas pela teoria, são entendidas como meio para procurar as evidências relativamente aos mecanismos direta ou indiretamente observáveis. Neste contexto, a informação sobre os mecanismos decorre do retrato do processo proporcionado pelos entrevistados (Bifolcati Rinaldi & Leone, in Marchesi, Tagle & Befani, 2011, p. 74), quer sejam, ou não, destinatários da ação pública. Neste sentido, os

mecanismos encontram-se ‘localizados’ nos “raciocínios dos sujeitos” (Pawson & Manzanella, 2012, p. 182).

Atendendo à relevância do conhecimento dos agentes transformadores, a construção do sistema de atores relevantes (de forma a caracterizar o posicionamento dos mesmos, cf. parágrafos precedentes) torna-se essencial para o desenvolvimento da análise empírica, com base no referencial da avaliação realista crítica. Neste sentido, as entrevistas são propedêuticas a “utilizar o conhecimento” (recolher os dados) para “formular e selecionar as teorias” (da forma mais detalhada possível) e “aprofundar os mecanismos” (Bifolcati Rinaldi & Leone, in Marchesi, Tagle & Befani, 2011, p. 74, tradução própria). Ou seja, as entrevistas são instrumentos indispensáveis para o acesso à informação privilegiada, da qual os entrevistados são detentores. Todavia, esta informação não é necessariamente reveladora das “causas da ação” (Smiths & Elger, 2012, p. 4) na sua totalidade (dos estratos ontológicos).

Trata-se, neste sentido, de “correlações parciais observáveis” (Pawson, 2006, p. 67, tradução própria). Na dimensão da análise do conteúdo, as entrevistas oferecem pistas de evidências que têm de ser objetivadas através de outras fontes de informação (nomeadamente, documentos), e da ligação à teoria dos pressupostos implícitos (filosofia de ação). Neste contexto, a “co-existência de relatos contraditórios” (Smiths & Elger, 2012, p. 24) e opostos dos informadores privilegiados poderá representar, por si só, o “foco de explicação” (ibidem, precedente) da própria análise empírica. Ou seja, as diferenças entre as posições expressas pelos entrevistados retratam:

- a complexidade da realidade estudada (cf. Capítulo 2), enquanto objetivo da avaliação realista (Stame, 2004);
- as diferentes preferências e estratégias de ação adotadas pelos agentes transformadores (cf. posicionamento atores) e as implicações destas preferências na interação entre os agentes;
- a relação entre a ação pública e os destinatários desta ação, na forma como “a intervenção pública interfere nas estratégias” (Bifolcati, Rinaldi & Leone, in Marchesi, Tagle & Befani, 2011, p. 75, tradução própria);

Ou seja, as entrevistas semiestruturadas, na perspetiva da avaliação realista crítica, são condição necessária para a construção do modelo “C-M-O” (*context-mechanism-outcome*) proposto por Pawson e Tilley (cf. Capítulo 2), que se assume aqui como referência. Todavia, o entendimento da sua função não pode ser dissociado da dependência do quadro de políticas contingente (*contingent policy frame*), onde os informadores privilegiados (enquanto detentores de conhecimento) estão enquadrados. A dependência dos participantes do contexto de políticas (que define uma hierarquia das posições) não permite, por si só, a interpretação dos processos. Consequentemente, esta interpretação tem de ser suportada pela teoria que o investigador elucida (Pawson, 1996, 2006; Pawson & Tilley, 1997; Wong et al., 2013). Assim, o modelo C-M-O aplicado à realização das

entrevistas permite a auto-reflexão crítica dos entrevistados, possibilitando a individuação dos momentos de mudança que ocorreram no processo. Desta forma, a análise do conteúdo de excertos das entrevistas, bem como a análise documental, possibilita o entendimento de qual a interpretação do programa, como sugere a avaliação realista.

Esta posição analítica é aqui assumida nesta tese. Ou seja, de acordo com a perspectiva do realismo crítico, a bondade potencial de um processo de mudança depende da interpretação das regras do jogo que os atores fazem do próprio processo (a implementação da IBC), mas nem a existência destas regras, nem o próprio programa, dependem destes atores. O que significa que existe uma distinção entre a forma como o mundo “realmente é e os significados socialmente construídos pelos agentes transformadores” (Ritchie & Lewis, 2003, p. 26 e p. 29).

Neste sentido, dimensão epistemológica e dimensão ontológica são indissociáveis (Morgan & Olsen, 2007), e os significados que os agentes transformadores atribuem a uma ação decorrem de contextos específicos, ou seja, “têm efeitos e são reais” (Owen, 2009, p. 13). Todavia, importa aqui lembrar que, na perspectiva do realismo crítico, a análise da forma como os intervenientes relatam os processos não é suficiente, por si só, para entender o domínio do “atual”, sendo que o foco de análise é na *praxis* (Archer, 2002; Bhaskar, 1998). Esta perspectiva é assumida pelo antigo institucionalismo onde, segundo Lawson (1997, p. 103), se afirma que as estruturas dependem da ação humana (*praxis*) e que esta ação determina a auto-sustentação das ‘estruturas’, independentemente do nível de consciência dos agentes.

É neste sentido que, no cruzamento entre realismo crítico e esta abordagem institucionalista, se torna necessário (sendo que a IBC visava a inovação nos termos de auto-sustentação da ação após a sua realização) caracterizar a interpretação que os atores fazem de um programa. De acordo com Leca e Naccache (2003, p. 635), o pesquisador necessita de analisar as ações e as práticas realizadas pelos atores, para além da forma como são relatadas. Não obstante, importa aqui clarificar que esta tese não pretende (nem tem a possibilidade) revelar as estruturas, mas sim identificar os eventos nos quais os mecanismos generativos destas estruturas residem. Esta abordagem tem implicações na lógica (macro, intermédio e micro) de seleção dos sujeitos a entrevistar, assim como na forma como os dados decorrentes das entrevistas serão tratados.

É com base nos pressupostos até aqui referidos (da entrevista orientada pela teoria) que a lógica perseguida na construção e operacionalização das entrevistas se enquadra. Do ponto de vista da análise do conteúdo qualitativa, a seleção dos documentos e dos excertos representam parte do *corpus* que, juntamente com os dados derivantes da análise das entrevistas, serão objeto de análise. De uma forma geral (para além do referencial do realismo crítico), os documentos, como observa Vala, têm a particularidade de serem “fontes suscetíveis de permitir o estudo do problema, mas que foram produzidas independentemente da pesquisa” (Vala, 1986, p. 109). Todavia, estes documentos terão

sido (similantemente no que remete às entrevistas) produzidos dentro de quadros de ação e sistemas institucionais e sociais específicos. Este aspeto será tido em conta na análise empírica, no que remete para as fontes de produção dos documentos da IBC.

A análise documental servirá também para afinar o guião das entrevistas (Bowen, 2009) e para validar as questões a serem enfrentadas nestas. Neste sentido, a análise documental e a análise das entrevistas serão conduzidas de forma complementar, não se dando a primeira por concluída antes do fim da realização das entrevistas. A fase preliminar da análise documental (“pré-análise”) será constituída pelas seguintes passagens (Bardin, pp. 121-127, 2018): “leitura flutuante”, “escolha dos documentos” e, finalmente, “análise dos conteúdos” destes documentos.

No que remete para o enquadramento da análise de conteúdo dos documentos, estes serão selecionados e interpretados enquanto “artefactos físicos” (Yin, 1994; Bowen, 2009). Na sua relação com os conteúdos das entrevistas semiestruturadas, estes artefactos têm o privilégio de apresentar informação relevante, não sujeita a distorções de informação que podem ocorrer no seio da entrevista. Estas distorções, de acordo com a perspetiva de Pawson (2006, p. 80), decorrem quer da atribuição de significado que os intervenientes podem aplicar à sua própria experiência, quer dos sistemas de referência, ou seja, a “hierarquia de expertise” (ibidem, precedente). É este o caso, por exemplo, de eventuais distorções inconscientes dos relatos, que podem verificar-se devido à posição profissional de um sujeito específico no quadro mais amplo de um sistema de atribuição de competências de uma instituição específica (Vala, 1986, p. 106).

No contexto do referencial da avaliação realista crítica, em casos específicos admite-se que os documentos possam representar a principal e única fonte de dados para a construção da teoria de um programa (Stame, 2004, p. 69). A título de exemplo, veja-se a experiência de análise da medida de política pública “Megan Law”, implementada nos Estados Unidos (Pawson, 2006, pp. 107 e 109). O mesmo autor aponta para a necessidade de considerar algumas questões que serão tidas como referência nesta tese:

- avaliações já realizadas de uma experiência (meta-avaliação);
- relevância de documentos de natureza legislativa e regulamentar, administrativa e de planeamento;
- documentos que exprimam ideias críticas, isto é, “think pieces” (Pawson, 2006, p. 84), formulados no contexto, de pareceres técnicos;
- sistemas de conceitos contidos no seio da literatura cinzenta.

A análise documental, enquanto parte essencial do processo de triangulação, servirá também para o aprofundamento de ‘novas questões’ (enquanto não previstas *a priori* no guião das entrevistas) que poderão emergir no contexto da realização das entrevistas ou que já estavam previstas no guião (por exemplo, na dimensão do ‘conflito’). A análise documental focar-se-á no período de tempo compreendido entre 2004 (um ano antes do lançamento da IBC) e 2013 (ano de ‘término’ formal da IBC).

A estratégia e os critérios de seleção dos documentos relevantes para a elucidação das evidências, e face aos pressupostos identificados no plano teórico (Wong, 2013, p. 34) (e potencialmente de fornecer informações quanto aos mecanismos generativos e aos contextos), são os representados pelos seguintes registos:

1. as diferentes temporalidades de concretização da IBC, cruzadas com o relato dos intervenientes no seio do processo de triangulação e validação;
2. as diferentes posições expressas por um mesmo ator (nos documentos) em momentos diferentes;
3. projetos, experiências e programas que foram desenvolvidos fora da IBC (em outras medidas e instrumentos de política pública), mas relacionados com esta. Estes podiam ser exemplos de limites a ultrapassar ou casos virtuosos a considerar;
4. agrupamento de documentos por analogia. Por exemplo, atas de reuniões e comunicações internas entre parceiros, relatórios técnicos de execução, análises e diagnósticos pré-ação, avaliações (de natureza diferenciada, feitas por autores de perfis diferenciados e em temporalidades diferentes), relatórios internos de grupos de trabalho;
5. agrupamento de informação com base nas fases específicas, por exemplo, o desenho ou a avaliação;

A pré-fase da análise dos documentos juntamente com a primeira 'leitura flutuante' é funcional à identificação das primeiras 'etiquetas' que irão fundamentar a construção dos códigos (codificação) e sucessivamente das categorias (categorização). Assim, será possível encontrar, nos documentos, conceitos e ideias que se desenvolveram na ocorrência de eventos e momentos específicos.

Finalmente, a análise documental será executada através da construção de uma base de dados, distribuída em fichas, que representará as principais características dos excertos dos documentos selecionados, contribuindo assim para a saturação temática da análise do conteúdo. Relativamente às fontes, o acervo de documentos selecionados encontra-se principalmente no arquivo documental do IHRU, enquanto entidade coordenadora da IBC. Todavia, conforme os princípios convencionais da pesquisa qualitativa, intensiva e em profundidade, serão também considerados documentos eventualmente fornecidos ou citados pelos informadores privilegiados.

CAPÍTULO VI: Fase de Agendamento, Formulação e Desenho da IBC

Este Capítulo representa a ‘ligação’ entre a reflexão e o debate teórico, conceptual e metodológico, apresentado nos capítulos precedentes, e os resultados decorrentes da análise empírica, através da técnica da análise de conteúdo. Esta técnica utilizará os dados recolhidos no contexto das entrevistas semiestruturadas a interlocutores privilegiados, na pesquisa documental. Especificamente, neste Capítulo visa-se clarificar as ‘evidências’ e caracterizar ‘mecanismos’ e ‘contextos’ (cf. Capítulo 2), com vista ao entendimento de quais dos efeitos líquidos que decorreram da implementação da IBC, enquanto medida de política pública experimental em áreas urbanas em crise.

Face a este objetivo, a IBC será analisada, neste Capítulo e no seguinte, de forma detalhada em cada uma das fases que constituem a sua concretização, isto é, as fases de agendamento, formulação e desenho, implementação e, finalmente, monitorização e avaliação. Mais concretamente, as primeiras três serão analisadas neste Capítulo e as restantes no Capítulo 7. O presente Capítulo terá em conta os resultados da análise de síntese, efetuada no conjunto de relatórios de avaliações e auto-avaliações (intermédias e finais), bem como de relatórios de monitorização, preliminares e definitivos, desenvolvidos sobre a implementação da IBC (meta-avaliação). Neste contexto serão salvaguardadas as informações sensíveis, sendo o material de base utilizado para esta análise de síntese de natureza confidencial.

6.1. A Iniciativa Bairros Críticos na sua relação com o ‘contexto’ de políticas públicas nacionais: a fase de ‘agendamento’

O objetivo deste parágrafo é o de analisar de que forma a IBC está associada ao contexto de políticas públicas (*policy context-dependency*) e à trajetória de políticas públicas (*policy path-dependency*). Deste modo, será possível entender a existência da IBC na sua relação com o processo político e de políticas que estava a decorrer na altura em que esta foi lançada. O que está em causa neste parágrafo é a caracterização do quadro de políticas (*policy frame*) na qual a IBC esteve enquadrada, em diferentes escalas de governação e níveis de governança, determinando o seu agendamento.

Relembrando que no Capítulo 2, a partir da abordagem de avaliação realista, assumiu-se que a cada nível de governança corresponde uma interpretação diferenciada (por parte dos agentes transformadores) dos pressupostos implícitos na IBC. Será assim analisado o nível de governação e governança da Administração Central (nível macro), nível no qual ocorreu a fase de agendamento. Neste sentido, com vista ao entendimento do quadro de políticas multinível (*multilevel policy frame*), outras dimensões de políticas públicas serão aprofundadas nos parágrafos seguintes. Ou seja, na experiência da IBC, a fase de agendamento ocorreu dentro de um único *frame* de políticas, que corresponde

(assim como se verifica no caso de políticas públicas setoriais em outros domínios) ao nível da Administração Central.

Consequentemente, a fase de agendamento da IBC ocorreu ao nível central de governação. Todavia, a forma como esta fase se desenvolveu diferencia-se de outras fases de agendamento de políticas setoriais pela natureza experimental da iniciativa. Tendo aqui como referência a “metáfora dos fluxos” (Kingdon, 2003), na fase de agendamento da IBC, a problemática das áreas urbanas em crise não foi colocada nas políticas públicas nacionais. Diversamente ao que se pôde observar no caso de políticas públicas setoriais e não experimentais, a perceção da problemática ocorreu ‘por dentro’ do sistema político, técnico e institucional da Administração Central, caracterizando-se na direcção de cima para baixo (Pressman & Wildavsky, 1973; Bardach, 1977). Direcção esta já definida *a priori* na fase de desenho e, posteriormente, na fase de implementação, veio a assumir a forma de um modelo misto (cf. Capítulo 5) de competências partilhadas entre níveis de governança centrais e níveis de governança locais.

As primeiras entrevistas exploratórias executadas no nível macro e intermédio (cf. Capítulo 5), ao retratar os eventos que caracterizam esta primeira fase, sugerem a dinâmica aqui descrita. Em particular, a análise de conteúdo destas entrevistas revela que a natureza experimental da IBC prendia-se com a necessidade de desenvolver novos ‘procedimentos inter-organizacionais’ no seio da ação pública, nomeadamente ao nível da Administração Central, através da “coordenação inter-ministerial”. Face a esta necessidade, o próprio agendamento envolveu contextos de *expertise* de natureza técnica e científica (relacionados com a gestão dos processos de desenvolvimento urbano), que pudessem suportar o desenvolvimento dos novos procedimentos acima referidos.

O sentido não convencional que caracterizou a fase de agendamento da IBC é aqui entendida na sua relação com o quadro de políticas e com o rumo de políticas públicas no qual a IBC surgiu. Tendo em conta a classificação por tipologias de políticas urbanas apresentada no Capítulo 3, as políticas urbanas em Portugal nas últimas duas décadas são identificáveis como políticas urbanas ‘explícitas’ no que remete para o desenvolvimento urbano (Portas et al., 2003; Ferreira, in Rodrigues & Carreiras, 2017). De acordo com Vale e Queiros (2015, p. 7), são exemplo disso as iniciativas PROSIURB, a programação do ciclo comunitário URBAN I e II, o programa de Intervenção Operacional de Reabilitação Urbana ou ainda o Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades (POLIS).

No Capítulo precedente vimos as razões na base da emergência da IBC, associadas ao facto do conjunto de desafios específicos (assim como definidos no Capítulo 1) que as áreas urbanas em crise colocam à ação pública não estarem suficientemente desenvolvidos nas formas de resposta pública convencionais. Por esta razão, o governo português na XVII Legislatura (2005-2009) criou a IBC (2005-2013) para testar se, através da concretização de novas formas de governança multinível e colaborativa, conseguiria aperfeiçoar a capacidade

de resposta do Estado aos desafios específicos das áreas urbanas em crise. Apesar das políticas públicas terem tentado responder a estes desafios através de iniciativas comunitárias de natureza experimental (ex.: URBAN) e de políticas setoriais nacionais (ex.: Programa Especial de Realojamento, PER), estas demonstraram-se insuficientes, inadequadas e contraditórias³.

Neste contexto, a IBC foi lançada num quadro de políticas públicas que se configurou como uma janela de oportunidade (*window of opportunity*) que permitiu situar a emergência da problemática das áreas urbanas em crise no debate político e institucional, viabilizando assim o seu agendamento. Todavia, como veremos, nesta janela de oportunidade a IBC não se explicitou de forma direta, no âmbito de debates e de processos políticos à escala nacional. Ou seja, como referido no Capítulo precedente, este quadro de referência (*policy frame*) foi a Política de Cidade Polis XXI que consolidou (em 2008) o lançamento da IBC, que já tinha sido realizada em 2005. Por esta razão, e conforme o objetivo deste parágrafo, torna-se aqui necessário analisar este quadro nacional de políticas, de forma a perceber qual a sua relação com a IBC.

Tendo este como objetivo, pode-se dizer que a IBC surgiu num momento de estabilidade do sistema político, mas também num momento de viragem na abordagem de políticas urbanas, no sentido de uma política de cidade que, tal como emerge da análise de conteúdo das entrevistas, nunca tinha tido precedentes similares. Neste sentido, de acordo com a Sinopse do Registo de Processo (2012, p. 6), “a IBC na sua concepção original (tal como está prevista na RCM 143/2005 e no documento de procedimentos que a orientaram), visa (...) responder à preocupação que institucionalmente emergiu com a necessidade de mudança de paradigma de intervenção em políticas urbanas”. Na perspetiva aqui assumida, da “metáfora dos fluxos” (Kingdon, 2003), a filosofia implícita na Política de Cidade Polis XXI (apesar desta ter sido efetivada a partir de 2008) definiu três contextos de ação para a IBC:

- as condições de governação política;
- o quadro regulamentar e normativo necessário para a implementação desta medida de política pública;
- finalmente, o quadro de instrumentos que podia viabilizar parte da sua implementação, no contexto do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) no período de programação 2007-2013.

Todavia, como os testemunhos dos intervenientes (nível macro) referem, relativamente à primeira fase de implementação da IBC entre 2005 e 2007, a ligação da IBC com o QREN veio possibilitar o arranque de parte das ações previstas nos três “Planos de Ação” (um por cada território de intervenção), mas não representou, por si só, a razão de existência da IBC. Isto é, assim como referido por estes intervenientes, até à assinatura dos “Protocolos de Parceria” em cada um dos três territórios objeto de intervenção, o ritmo de

³ vejam-se os resultados do projeto ‘exPERts’ no qual o doutorando esteve envolvido, como assistente de investigação, antes da dedicação exclusiva a esta tese: <https://expertsproject.org/outputs/>

implementação da IBC correu de forma independente do QREN. Neste sentido, a existência da IBC esteve mais relacionada com a filosofia de ação própria da Política de Cidade POLIS XXI, do que com o quadro de instrumentos no âmbito do QREN). Consequentemente, pode-se dizer que a IBC se apoiava num quadro “estratégico, prospectivo e numa visão procedural” (Ferrão, 2015, p. 237), em detrimento de uma lógica ‘instrumental. Voltaremos a este debate nos parágrafos seguintes.

Analisando aqui a Política de Cidades POLIS XXI, esta foi apresentada em 2008 pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, enquanto área de competência do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. De acordo com Ferreira (in Rodrigues & Carreiras, 2017, pp. 187-214), a Política de Cidades POLIS XXI não podia ser dissociada dos debates políticos a nível das Grandes Opções de Plano (GOP) e do programa eleitoral nacional, apresentado pelo Partido Socialista (PS) em 2005. Em particular, o autor refere que é nestes dois contextos que se encontra a legitimação política da Política de Cidades POLIS XXI e a perceção pública da necessidade de implementar uma política de cidades (ibidem, Ferreira, p. 193). Na mesma medida, também a própria IBC não podia ser dissociada do significado que a política de cidade assumiu na agenda política.

Duas observações surgem aqui como relevantes: uma, relacionada com a própria natureza experimental da IBC. Enquanto medida de política pública, a existência da IBC visava responder ao vazio institucional (cf. Capítulo precedente, *institucional void*), que se traduziu numa necessidade de colocar na agenda política nacional uma visão estratégica da ação pública em áreas urbanas em crise. Em segundo lugar, a filosofia implícita no desenho da Política de Cidade (ainda que não formalizada na dimensão política), que representou, na forma de janela de oportunidade, o quadro de princípios e metodologias de ação nos quais a IBC justificou a sua existência e encontrou a sua legitimação regulamentar.

No entanto, como antecipado, esta legitimação não representará o ‘critério de exclusividade’ para a operacionalização da IBC, na medida em que se tencionava ir ‘para além’ da própria Política de Cidade, e do POLIS XXI. A dissociabilidade da IBC em relação aos instrumentos financeiros do quadro de políticas do QREN (cf. Pressupostos n.4, 6) é outro motivo ao qual se deve esta operacionalização. A Política de Cidade POLIS XXI surge, então, no âmbito do reconhecimento da “falta de cultura da colaboração institucional” (Vale & Queirós, 2015, p. 7), no contexto da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNPOT, 2004). Veremos nos parágrafos seguintes como a questão da colaboração interurbana e institucional será relevante para a fase de formulação da IBC (cf. Pressuposto n.7).

De acordo com o documento de lançamento da Política de Cidades POLIS XXI do Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, no quadro da atribuição de funções e responsabilidade:

“O organismo técnico responsável pela política urbana é a Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) cabe assegurar a concretização da política para as áreas da habitação e da reabilitação urbana. A responsabilidade destes organismos exerce-se num quadro em que à Administração Central cabe definir os instrumentos de política, estabelecer o referencial da sua aplicação e fixar as orientações gerais que deverão ser acolhidas nos critérios de avaliação das candidaturas, apresentadas, nomeadamente, por municípios enquanto proponentes individuais ou líderes de grupos de parceiros locais. Os actores chave para a concretização da Política de Cidades são as autarquias, as empresas, as organizações não governamentais, as associações locais e demais organizações da população” (MAOTDR, Documento 1, 2008, p. 8)

Nesta abordagem, importa destacar que a Política de Cidade POLIS XXI, assim como assumido nos princípios que a fundamentaram na dimensão da governança, visava operacionalizar uma “abordagem descentralizada complementada por uma abordagem desconcentrada” (ibidem, p. 9). Neste sentido, a Política de Cidade POLIS XXI tinha que se realizar através do envolvimento de todos os níveis de governança e governação, desde a Administração Central até ao governo local e à sociedade civil organizada. Esta questão foi assumida como estrutural na filosofia de ação da IBC (cf. Pressupostos n. 2, 5, 6, 7). Será, por isso, retomada nos próximos parágrafos.

Particularmente, segundo o regulamento (aprovado pela Comissão Ministerial de Coordenação dos Programas Operacionais Regionais do Continente a 9 de outubro de 2007), a Política de Cidade POLIS XXI tinha quatro objetivos de intervenção: “qualificar e integrar os distintos espaços da cidade; fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade; qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente; inovar nas soluções para a qualificação urbana” (Observatório QREN, 2008, p. 2). De acordo com Ferreira (2017, in Rodrigues & Carreiras, p. 200), a Política de Cidades POLIS XXI decorreu do quadro das “políticas públicas de ordenamento do território em Portugal” (Ferrão, 2011), tendo sido influenciada pelo debate comunitário sobre o desenvolvimento regional e pela política europeia para o desenvolvimento urbano sustentável (Vale & Queirós, 2015, p. 2).

Importa aqui referir, tal como antecipámos no Capítulo 4, que também a própria IBC era influenciada pelo contexto de experiências e abordagens à regeneração urbana em outros Estados-membros da União Europeia. A confirmar este aspeto estão os relatórios e estudos científicos produzidos por instituições, agências e grupos de investigação aplicada, durante e depois da IBC. É esse o caso, por exemplo, do Norwegian Institute of Urban and Regional Research, que sugere que a IBC, tendo implícita a ambição de contribuir para a

inovação nas políticas públicas de regeneração urbana no debate europeu, se inseriu na agenda comunitária da abordagem “multi-setorial”, da “política social integrada” e da “sustentabilidade social” (Soholt et al., 2012), visando contribuir para o aperfeiçoamento desta agenda (NIBR Report 2008, citado em NIBR, 2009, pp. 13-16). Noutros contextos de reflexão científica, a IBC foi enquadrada no contexto dos “instrumentos de política pública de desenvolvimento territorial” e na perspetiva das “intervenções territoriais integradas” (Fórum Cidadania & Território, 2013, p. 6). Outros autores, ainda, associam a emergência da IBC no quadro comunitário do conceito de “comunidade sustentável” (Sousa, 2008, p. 74; Registo de Processo, 2012, Vol.5, Parte I, p. 5; Vasconcelos, 2007).

Neste quadro de referência, a IBC desafiava o *mainstream* de práticas de política pública de regeneração urbana (abordagem integrada, lógica das parcerias, etc.), através do teste de ‘soluções procedimentais flexíveis’, visando a inovação nas políticas públicas. Na dimensão conceptual, afastava-se da abordagem localizada e espacial da privação (ex.: o URBAN) que se traduziu no *infilling* financeiro nos territórios (cf. Capítulo 3). Na dimensão operacional, a IBC assentava numa abordagem incrementalista na concretização de novas formas de governança local. Assim, privilegiava-se a construção de uma estratégia partilhada entre os atores (uma ‘visão comum’), em detrimento da definição dos instrumentos para a realização desta estratégia (Ferrão, 2015).

A Política da Cidades POLIS XXI foi desenhada consoante a perspetiva de territorialização das políticas públicas que encontrava na dimensão comunitária o seu lugar privilegiado a partir da afirmação do princípio da “coesão territorial” (Ferreira, in Rodrigues & Carreiras, 2017 pp. 187-214). A relevância que esta perspetiva assumiu no seio do POLIS XXI afastava-se da trajetória da política pública anterior (programa POLIS). Neste contexto, a Política de Cidades POLIS XXI:

- decorreu da aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e dos Programas Regionais do Ordenamento do Território (PROT);
- era operacionalizada através da implementação de instrumentos de política pública, financiados pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) no período 2007-2013. Estes financiamentos eram geridos no seio dos Programas Operacionais Regionais (P.O), geridos pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR).

A política de cidades POLIS XXI tinha diferentes dimensões de intervenção que correspondiam a escalas territoriais distintas. Eram estas: a escala “intra-urbana”, a escala “inter-urbana” e a “escala urbano-rural” (MAOTDR, 2008, p. 3; Ferreira, 2017, p. 202; Queirós, in Vale & Queirós, 2013, p. 7). Na dimensão intra-urbana, a regeneração urbana assumiu-se como prioridade, a partir da adoção de “uma perspetiva mais integrada e ambiciosa de regeneração urbana do que em anteriores instrumentos de política (processo integrado estratégico, envolvendo a população, a iniciativa privada, e outros atores institucionais), esta dimensão do POLIS XXI adquiriu grande visibilidade e significado social

e urbano, especialmente nas áreas mais carenciadas das cidades” (Vale & Queirós, 2015, p. 8).

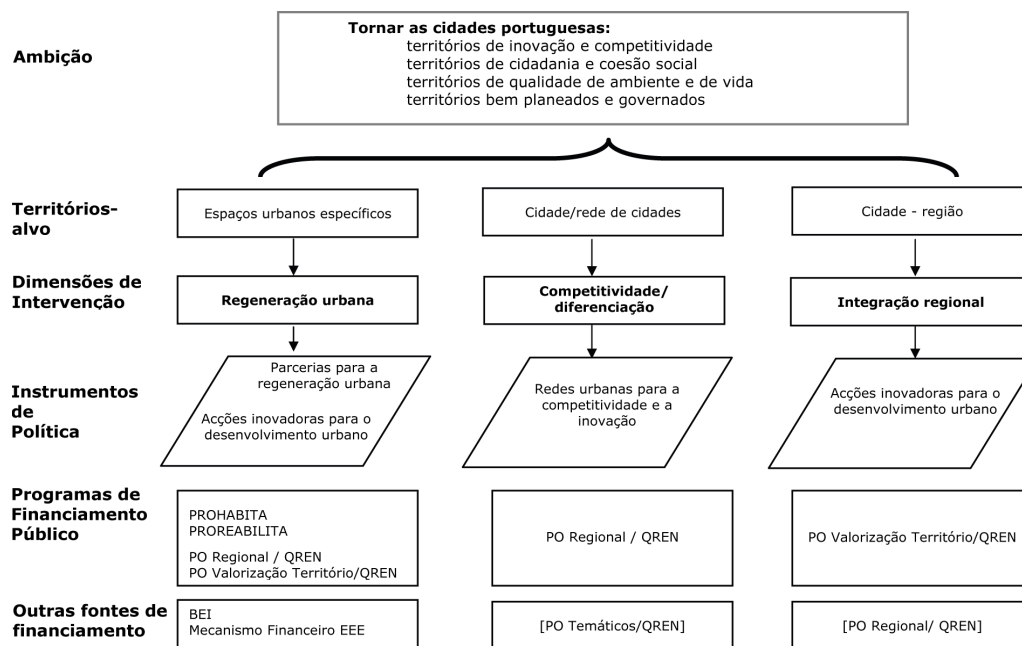


Figura 6.1. Configuração geral da Política de Cidades POLIS XXI. Fonte: MAOTDR. Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades.

Nesta perspetiva, pode-se dizer que a Política de Cidade POLIS XXI representou um ponto de rutura na trajetória de políticas públicas de desenvolvimento e gestão urbana (Ferrão, 2015, p. 238). Da análise das evidências, emerge que, com o POLIS XXI, ambicionava-se ultrapassar os limites subjacentes à precedente experiência POLIS:

“(…) A memória recente era o POLIS, que tinha uma filosofia completamente diferente, (…) A política da cidade era fazer POLIS, fazer jardins bonitos, etc., [de forma a] que as pessoas vissem os resultados (…). Atenção, porque nós lançámos o Polis XXI. Aliás foi uma coisa engraçada, nós tivemos que manter ‘Polis’, para aparentemente manter uma ligação com o Polis anterior, que chamamos ‘Polis XXI’, mas fizemos uma coisa completamente diferente.” (E2MA, texto entre parênteses adicionado).

Neste contexto, a natureza experimental da IBC prendia-se com a necessidade de testar novas formas para operacionalizar este ponto de rutura:

“(…) Na altura havia duas grandes referências, [uma] era a ‘política urbana inglesa’, completamente baseada no conceito de competitividade urbana, e [a outra] era a ‘politique de la ville’ francesa, social e com uma componente um

bocado assistencialista... e [no caso do Polis XXI] não se queria nem uma coisa, nem outra”. (E2MA, texto entre parêntesis adicionado).

Este aspeto, que já foi antecipado no Capítulo 4, era clarificado de forma explícita no diploma que lançou a IBC (RCM n.143/2005). Apesar da ambição inovadora do Polis XXI, que assentava na abordagem integrada como pressuposto, alguns estudos sobre a implementação do POLIS XXI apontam para que alguns instrumentos do próprio (nomeadamente, as Parcerias para a Regeneração Urbana, PRU) se tenham revelado limitados na dimensão material e se tenham configurado como “pouco integrados” (Reis & Pinho, 2008 in Vale & Queirós, 2015; Ferreira in Rodrigues & Carrerias, 2017, p. 210). O próprio Relatório de Avaliação sobre as Abordagens Integradas de Base Territorial (2010) identificava, como principal fator crítico das PRU, o facto de ter privilegiado formas de intervenção convencionais focadas na dimensão física (infraestruturas, equipamentos públicos, etc.). Perspetiva esta que é partilhada de forma explícita também no discurso dos intervenientes:

“As próprias Parcerias para a Regeneração Urbana, a esmagadora maioria (as excepções são pouquíssimas) afastaram-se completamente da filosofia IBC, e aproximaram-se muito daquilo que era o clássico... que eram obras” (E2MA).

Neste contexto, a IBC era uma medida de política pública incluída nas “Parcerias para a Regeneração Urbana”, PRU (apesar da IBC não ser considerada um instrumento PRU, mas sim uma iniciativa experimental na dimensão intra-urbana), que representavam um dos instrumentos de concretização da Política de Cidade Polis XXI. Conforme emergiu da análise das evidências, a IBC foi uma medida de política pública que operacionalizava, de forma experimental, a filosofia de intervenção das PRU (que previam um total de 60 operações a nível nacional). A IBC estava, neste sentido, associada à dimensão da escala intra-urbana do POLIS XXI.

“O Polis XXI tinha três dimensões: uma dimensão intra-urbana, uma dimensão interurbana e uma dimensão urbano-rural que [esta última] nunca funcionou. A dimensão intra-urbana, depois, tinha várias coisas. As Parcerias para a Regeneração urbana, etc. A IBC, era um protótipo disto. Era essa a ideia”.
(E2MA, texto entre parêntesis adicionado)

Por conseguinte, a IBC não era uma experiência PRU, mas visava através dela retirar lições de política pública passíveis de ser consideradas em outros contextos de ação. Isto é, ambicionava-se reinterpretar as lições aprendidas, desde logo no contexto das PRU, na altura em que a própria IBC estava a decorrer, mas também no seio de outros

instrumentos de política pública no QREN (2007-2013), e ainda no contexto de ciclos de políticas públicas centrais e locais sucessivos.⁴ Aprofundaremos a relevância das questões da aprendizagem, da memória e do conhecimento nas políticas públicas nos parágrafos conclusivos deste Capítulo.

As PRU representaram um “modelo inovador de gestão urbana” (Vale & Queirós, 2015, p. 8), estavam associados à lógica ‘por concurso’ decorrente da gestão dos P.O (Programas Operacionais), e resultaram fortemente dependentes do protagonismo dos municípios na liderança dos projetos apresentados para a obtenção dos financiamentos dos P.O (Reis & Pinho, 2008; ECORYS, 2011). As PRU eram definidas como “um processo estruturado e formal de cooperação entre entidades que se propunham elaborar e implementar um *Programa de Ação* comum de regeneração urbana de uma área específica de uma dada cidade” (Observatório QREN, 2008, p. 1 *italic* em original). Em particular, segundo o mesmo regulamento (ibidem, precedente, Artigo 4, p. 3), as PRU tinham um conjunto de objetivos específicos. De entre os mais relevantes, estavam a “revitalização de espaços urbanos degradados” e a “construção de “formas de governança urbana” baseadas em formas de “cooperação” entre atores. Neste contexto, o mesmo regulamento abria a possibilidade dos municípios se candidatarem a financiamento PRU, para áreas urbanas de diferentes tipologias, entre os quais, “bairros críticos, onde a situação social e económica ou a degradação urbana justificassem uma intervenção especial e integrada de regeneração urbana e de qualificação da sua inserção no conjunto da cidade” (ibidem, n.1 Artigo 6, alínea d, p.4). Ou seja, a condição *ex-ante* que o regulamento colocava aos municípios era que as propostas se configurassem como operações integradas enquadradas em programas de ação. Isto é, tratava-se de “programas integrados de requalificação e reintegração urbana de bairros críticos” (ibidem). Ainda no Artigo 4, do mesmo regulamento, afirmava-se que:

“Um programa de ação deve ser plurianual e integrado - articulando de forma equilibrada as dimensões física, ambiental, económica, social e cultural - devendo a sua elaboração ser dinamizada pelo Município através do envolvimento e participação de parceiros locais, originando uma Parceria Local” (Observatório QREN, 2008)

Neste sentido, as PRU eram baseadas na ‘lógica das parcerias’ e institucionalizadas na forma de “Protocolos de Parceria” (ibidem, Artigo n.7, p. 6). Relembrando aqui que as PRU eram um meio para o acesso a financiamentos (sujeitos aos regulamentos do FEDER e do Fundo de Coesão) por parte das autoridades locais para a implementação de “operações”, estas colocavam a construção das parcerias como ‘princípio’ e como ‘condição

⁴ Veja-se, por exemplo, a experiência do Plano de Desenvolvimento Comunitário da Mouraria promovido nos últimos anos pela Câmara de Lisboa, e que retoma de forma explícita as lições aprendidas da IBC. Ulteriores informações em <http://www.aimouraria.cm-lisboa.pt/fileadmin/AIMOURARIA/documentos/pdcm/PDCM.swf>.

para a execução' do programa. Assim, a IBC surge como 'iniciativa' enquadrada neste quadro de políticas públicas, representando este a janela de oportunidade para o seu agendamento. Como veremos nos parágrafos seguintes, este quadro de políticas foi traduzido de forma explícita na fase de desenho e formulação da IBC, no seio da definição do quadro normativo, isto é, da Resolução do Conselho de Ministros que lançou a iniciativa (R.C.M n.143/2005).

O alinhamento da IBC com as PRU era explícito no que remete para a filosofia de ação. Era isto evidente na tipologia de operações elegíveis (Artigo 8º do regulamento das PRU), ou ainda na pré-condição da construção de protocolos de parcerias locais. Importa sublinhar que, enquanto 'iniciativa de natureza experimental', a IBC não se configurava como um 'programa', mas sim como uma medida de política pública que visava testar novas formas de ação pública em áreas urbanas em crise. Apesar disso, a IBC traduziu-se num programa, no momento em que o processo entrou na fase de desenho (RCM n.143/2005), isto é, no momento em que foi traduzida em procedimentos, operacionalizados em três "projetos locais", um por cada território objeto de intervenção, constituídos por "medidas" e "ações". Aprofundaremos esta dimensão no próximo parágrafo.

Neste contexto, a IBC afastava-se das PRU (e dos quadros de políticas precedentes), por quatro razões (pressupostos) principais, que já referimos no Capítulo precedente, e que importa aqui retomar, na medida em que caracterizam a IBC no seu agendamento no quadro de políticas públicas.

- O desenho específico da ação nas localidades não era definido *a priori*, mas sim no contexto de um "Protocolo de Parceria" (compromisso social, político e coletivo institucionalizado), que colocava, numa única arena deliberativa, atores institucionais do Estado (Administração Central, órgãos desconcentrados, autoridades locais) e atores privados, organizados (do terceiro setor e de solidariedade social) e não organizados (população).
- A ação nas localidades (definida de forma concertada entre os níveis da ação pública central, local e da sociedade civil organizada) não estava condicionada *a priori* (na sua totalidade) à existência de financiamento prévio, enquanto condição para o seu agendamento e formulação (cf. Pressuposto n.4).
- A liderança para a elaboração do 'programa' de intervenção não era atribuída exclusivamente aos municípios, tal como também já tinha acontecido antes das PRU com o ciclo de programação comunitária URBAN, nem exclusivamente à Administração Central. Pelo contrário, visava-se a integração entre níveis de governança e governação, ou seja, a integração entre políticas a partir do compromisso referido no ponto 1 (cf. Pressupostos n. 2, 5, 6, 7).
- Consequentemente, com vista à integração entre políticas, a IBC considerava a construção de parcerias, a realizar-se entre diferentes níveis de governança ao longo da ação. Esta lógica traduziu-se na atribuição do papel de facilitador e 'animador' do processo

à Administração Central, com vista à emergência da governança a nível local (cf. Pressuposto n.2). Ou seja, diferentemente das PRU, na IBC a lógica das parcerias era, em si própria, o objetivo da ação pública com vista a auto-sustentação da ação, após a conclusão do programa de ação (cf. Pressuposto n.7).

Como veremos nos parágrafos seguintes, o pressuposto das 'parcerias ao longo da ação' traduzia-se no alargamento (na fase de implementação) dos atores da Administração Central (os ministérios, que passaram de 7 a 9 no segundo ano de implementação) e das entidades, instituições e organizações de base local. Alargamento este que viu uma diminuição na participação dos atores inicialmente envolvidos ao longo da concretização da governança (Registo de Processo, 2012). Estas dinâmicas serão objeto de atenção no Capítulo 7.

A diferença entre programa, instrumento, iniciativa e medida de natureza experimental assume relevância essencial face à questão de partida, e será por isso analisada na forma como os intervenientes, implícita ou explicitamente, a relatam. Isto é, esta diferença é uma dimensão essencial para entender a existência desta medida de política pública (na medida em que diferencia a IBC de outros programas, tal como foi o caso do URBAN, de programas nacionais financiados exclusivamente pelo Orçamento de Estado ou ainda das próprias PRU) e para caracterizar, no contexto da análise empírica, a sua implementação. Por esta razão, a 'estrutura' implícita na IBC (cf. Capítulo 5) e o 'modelo' de governança que foi desenhado para a sua implementação visavam reverter a lógica por silos (OCDE, 2001), convencionalmente *modus operandi* nas políticas públicas (cf. Desafio n.6, pressuposto n.6). Neste sentido, a IBC era um laboratório para ação pública colocar a si própria o desafio da experimentação de novas formas de governança, visando a inovação nas políticas públicas, isto é, visando entender se e do que dependia uma melhor integração destas políticas.

Concluindo, cinco aspetos de discussão da fase de agendamento da IBC podem ser aqui destacados na sua relação com a Política de Cidades POLIS XXI (*policy frame*), e representam o ponto de partida para a análise da fase de formulação e desenho.

- A IBC antecipava o POLIS XXI, sendo a sua implementação inicial prevista para o período 2005-2007 (e o do POLIS XXI em 2008), adotando a visão 'estratégica' aos territórios, que será implícita na filosofia do POLIS XXI.
- Consequentemente, a IBC, visando que contribuir para o pilar "d" da Política de Cidade POLIS XXI ("Qualificação e reinserção urbana de áreas críticas"), capitalizava a experiência (*lessons-learned*) da IBC dentro do próprio POLIS XXI.
- A IBC foi marcada por duas Resoluções do Conselho de Ministros, uma para a sua fase inicial de agendamento, formulação e desenho (RCM n. 143/2005) e outra que reagendou a própria IBC após a assinatura dos Protocolos de Parcerias nos três bairros objeto de intervenção, para a fase de implementação (RCM n.189/2007).

- A Política de Cidade POLIS XXI, estando associada (mas não exclusivamente) ao quadro regulamentar do QREN 2007-2013, foi efetivada a partir do ano 2008, na medida em que existiu antes uma Política de Cidade ‘genérica’ no programa de governo, e depois um POLIS XXI com o enquadramento no QREN 2007-2013. A IBC associou-se a este quadro (Ferrão, 2015, p. 245), também de forma não exclusiva, a partir da assinatura dos Protocolos de Parceria em 2007-2008, até 2013, devido ao prolongamento da própria IBC (RCM n.189/2007).
- A Política de Cidades POLIS XXI foi sim a principal janela de oportunidade política (especificamente para a fase de implementação da IBC), mas não foi o único quadro de referência operacional. Isto é, a natureza intersetorial da IBC esteve associada também a outros contextos de ação e de mudanças ocorridas nestes contextos. É este o caso, por exemplo, do Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), aprovado em 2006 (RCM N.39/2006); aprofundaremos a relevância destes contextos nos parágrafos seguintes.

6.2. A IBC como “projeto de políticas” flexível: a fase de formulação e desenho

Neste parágrafo, e nos respetivos sub-parágrafos, será caracterizada a fase de formulação e desenho, visando entender de que forma a IBC proporcionou a experimentação que estava na base da sua existência e que procurava as condições da inovação nas políticas públicas. Tal como foi desenvolvido nesta tese para a análise da fase de agendamento, a análise da fase de formulação e desenho será relacionada com os pressupostos implícitos na IBC, assim como identificados nesta tese, contribuindo para a corroboração dos próprios. Este relacionamento será desenvolvido focando a análise na “co-produção da montagem do processo”, no desenho do “modelo de governança” (assim como referidos pelos documentos internos) e no “modelo financeiro” previsto. Do ponto de vista do material empírico utilizado para a reconstrução da fase de formulação e desenho, são dois os documentos que serão tidos em consideração como ponto de partida.

O primeiro documento é a Resolução do Conselho de Ministros n.143/2005, de 7 de dezembro, que representa o ponto de partida para a reconstrução do desenho e a formulação da IBC. E o segundo documento que será tido em consideração é o “Registo de Processo”, publicado em dezembro de 2012. Este documento representa a memória de processo institucional da experiência da IBC na sua totalidade, e é da autoria da equipa técnica de coordenação da intervenção nos territórios, do Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Este documento também é citado de forma transversal nas entrevistas executadas a nível macro e intermédio, enquanto documento de referência para a análise de IBC, confirmando a sua pertinência como documento de partida para a reconstrução da biografia da IBC. Por estas razões, será tido em consideração, quer para a análise da fase de formulação e desenho, quer para as fases de implementação e avaliação.

Estes dois documentos serão analisados na sua relação com as proposições recolhidas no âmbito da análise do conteúdo das entrevistas e dos documentos do processo. Isto é, para a reconstrução da fase de desenho e formulação, bem como para a fase de implementação da IBC, serão utilizados também documentos de outra natureza, presentes no arquivo do IHRU (documentos não disponíveis, na forma de acesso direto ao público), aos quais o doutorando teve acesso para fins académicos, no contexto exclusivo desta tese.

São estes documentos, especificamente:

- Documentos de trabalho interno (não disponíveis ao público), ou seja, os relatórios de execução, bem como documentação técnica aferente à construção da estrutura da IBC.
- Avaliações (confidenciais) externas intercalares e globais, assim como relatórios preliminares, encomendados pelo IHRU a organismos e instituições diversificadas, públicas e privadas.
- Documentos do “processo de qualificação” relativos a cada um dos três territórios de intervenção, também armazenados no arquivo do IHRU, como: atas e agendas de reuniões dos consultores externos, atas de reuniões das estruturas de parceiros envolvidos (“Comissão Executiva”, “Comissão de Acompanhamento”, “Grupos de Trabalho”, etc.), documentos de trabalho e regulamentos internos, atas de reuniões individuais dos parceiros envolvidos, correspondência dos correios eletrónicos entre os parceiros, estudos e publicações, etc.

Ocorre sublinhar aqui que, conforme assumido no Capítulo precedente, será salvaguardado o anonimato de pessoas singulares e de instituições envolvidas, no que remete para posições assumidas face à IBC, bem como será mantida a confidencialidade no caso de materiais de arquivo, de natureza diversificada, considerados nesta tese como sensíveis.

6.2.1. A natureza experimental da IBC e o ‘teste dos pressupostos’

A experimentação na IBC prendia-se com o objetivo de desafiar o *modus operandi* convencional do desenho de políticas públicas centrais, de políticas públicas locais e da relação entre estes e destes com a sociedade civil (cf. Capítulo 4). Na experiência da IBC, a fase de desenho não ocorreu unicamente no contexto da ação pública central ou da ação pública local, mas foi desenvolvida de forma ‘colaborativa’ entre diferentes níveis de governança (cf. Capítulo 3), da Administração Central até às ‘comunidades’ (individuais ou organizadas) dos três territórios objeto de intervenção.

Conforme emergiu na análise de conteúdo das entrevistas:

“Houve basicamente duas fases. A primeira fase foi a de preparação da coisa, que culminou com uma carta de compromissos [o Protocolo de Parceria] entre os parceiros para cada um dos territórios, e a carta de compromisso [o Protocolo de Parceria] era o que se iria privilegiar, o que se ia fazer, como é que

se ia fazer, onde se ia buscar o dinheiro, quem é que fazia o quê. (...) Num destes bairros verificou-se que o problema era que não dava para candidatar-se aos programas existentes (...) A primeira fase deu logo para perceber que havia uma série de programas [nacionais], mas depois havia uma série de problemas [locais] que não conseguiam ter resposta nos programas. (...) O trabalho desta primeira fase foi o trabalho todo de mediação, e de estabelecimento do que eram as condições para que a Iniciativa avançasse. E todos aceitaram, a questão é que havia um compromisso, por isso que a gente chamou isso “carta de compromisso” [Protocolo de Parceria]. E não era uma carta de consensos, certo? Consenso não havia nenhum”.

(E1MA, texto entre parênteses adicionado).

Ou seja, a fase de desenho não se esgotou com a formulação do RCM n.143/2005. Especificamente, houve uma formulação (a nível central), um desenho geral (dos procedimentos) e um desenho ‘local’ (os “planos de ação”) nos três territórios objeto de intervenção. De acordo com Sousa (2017), a fase de desenho corresponde à “construção do alinhamento estratégico dos atores e da visão coletiva para os territórios” (até 2007), e a fase de implementação corresponde à “construção das condições para a ação”, isto é, a definição do “modelo de financiamento multi-fundo central no território (2007) e com a implementação da ação” (2007-2012). Assim, no contexto da IBC, a fase de desenho corresponde ao desenho dos “procedimentos” (assim chamados nos documentos de processo e referido pelos intervenientes) que eram funcionais à operacionalização do RCM n.143/2005. Estes procedimentos são assim entendidos como a ‘estrutura da ação’ comum aos três territórios objeto de intervenção, na base da implementação da IBC, e também como a principal dimensão da experimentação em jogo na IBC. Consequentemente, a identificação e caracterização dos “procedimentos” constitui, por si só, o primeiro passo para o desenvolvimento da abordagem retrodutiva (cf. Capítulo 2 e 5) na qual esta tese assenta.

Conforme emergiu da análise do conteúdo, os procedimentos eram as “regras de funcionamento” e o “sistema de regulação” que estavam a ser testados, onde as primeiras correspondiam a:

“(…) o que é que era definido precisamente dentro e fora destes grupos [de parceiros], como é que era feita a decisão, quantas vezes é que se tinha que reunir, o que é que se tinha que ouvir, quem é que tinha sido ouvido e para quê.” (E1MA, texto entre parênteses adicionado)

Veremos detalhadamente quais as características destes procedimentos no parágrafo seguinte. Sucessivamente, clarificar-se-ão os dois documentos de partida acima referidos. O primeiro, o diploma RCM n.143/2005, representa o momento em que a IBC,

enquanto medida de política pública, foi incluída na agenda política e de políticas (Política de Cidades POLIS XXI) que, como antecipámos no parágrafo precedente, afere ao XVII Governo Constitucional, protagonizado pelo Partido Socialista. Assim, a partir da sua aprovação, a IBC esteve legitimada do ponto de vista normativo e institucional no âmbito da Política de Cidades POLIS XXI (que estava também a ser lançada), e neste mesmo momento foi definida a sua fase de preparação (o seu desenho). A implementação da IBC ‘no terreno’ (a execução das ações) ocorreu sucessivamente, a partir de 2007 (Cova da Moura e Vale da Amoreira) e 2008 (Lagarteiro), após a assinatura de três ‘Protocolos de Parceria’. Implementação esta que foi sucessivamente regulamentada por um segundo diploma inerente à IBC, o RCM n.189/2007, que reagendava a mesma até 2013. Particularmente, de acordo com as evidências no âmbito das entrevistas, este diploma esboçava de forma ‘genérica’ o desenho da IBC, remetendo o seu aperfeiçoamento à construção dos procedimentos específicos, que neste Capítulo são analisados.

“A resolução deixava margem de manobra para a interpretação operativa. Esta era uma resolução, uma orientação.” (E1MA)

Assim, pode-se dizer que a fase de formulação e desenho da IBC, a partir do seu lançamento com o RCM n.143/2005, concentrava-se na explicitação dos “princípios inspiradores” da iniciativa, identificando os caracteres gerais da sua ‘estrutura’, mas deixando em aberto qual o rumo na dimensão operacional (os procedimentos) que tinha de ser seguido em cada um dos três territórios objeto de intervenção (Cova da Moura, Vale da Amoreira, Lagarteiro). Neste sentido, a fase de formulação traduziu-se no desenho de um modelo de governança flexível (cf. Pressupostos n.4, 6) que tinha que ser adaptado, numa ótica processual (construído ao longo da ação), quer ao contexto das localidades objeto de intervenção, quer ao contexto da arquitectura institucional do poder executivo e da administração pública central.

Especificamente a nível das localidades objeto de intervenção, a ótica processual aplicada à ‘concretização flexível’ das formas de governança explicitava-se na dimensão espacial (*area-based*), na dimensão das populações beneficiárias (*targeted-people*) e na dimensão das comunidades e dos lugares interessados (*place-based*). No próprio Programa de Governo do XVII Governo Constitucional (2005-2009), a IBC ainda não existia (de forma explícita, direta e com uma designação específica) nem na forma, nem no conteúdo. Ou seja, no programa de governo era unicamente referida a intenção genérica de apostar na “reabilitação”, na “revitalização”, em “intervenções integradas de qualificação nas zonas periféricas”, prevendo o “lançamento de um programa experimental orientado para a animação e sensibilização local” com vista a valorização de uma “cultura do território” (pp. 98-99).

Neste sentido, o diploma representa (de acordo com a perspetiva desenvolvida por Serrano) um “*draft* da legislação ou a simples organização do programa” (Serrano, in Rodrigues, 2014, p. 124 citando Anderson, 1984, itálico em original). Esta definição, apesar de ter sido aplicada num outro domínio de política pública setorial (o das políticas públicas de habitação e do programa “Porta 65”), torna-se pertinente na medida em que explicita a natureza genérica que um RCM pode assumir, e viabiliza o entendimento na sua aplicação num caso específico como é o da IBC. Isto é, no caso da IBC, devido à natureza experimental desta iniciativa (que deixava em aberto, de forma flexível, a sua operacionalização no âmbito da fase de implementação), a resolução do Conselho de Ministros não foi seguida por desenvolvimentos de natureza legislativa (decretos-lei, etc.), tal como se verifica em domínios de políticas públicas setoriais (educação, habitação, etc.).

Contudo, a existência de desenvolvimentos legislativos sucessivos não são aqui considerados, de acordo com autores como Hill (2005, p. 145), como elementos indispensáveis para a efetivação de uma política pública, nem a delimitação das características da fase de formulação (*agenda-setting*), no quadro normativo, se verifica necessariamente de forma explícita. Isto é, como antecipámos no parágrafo precedente, a IBC foi formulada e desenhada no âmbito da visão estratégica implícita na Política de Cidade POLIS XXI (nível macro de governação), e não baseada no alcance operacional proporcionado no seio de processos legislativos. Relativamente ao segundo documento, o “Registo de Processo” (2012) representa a sistematização das ações desenvolvidas (2006-2012) nos três territórios objeto de intervenção, identificando também resultados, lições e aprendizagens decorrentes da concretização da IBC. Neste sentido, este documento é baseado na análise de evidências reconstruídas a partir dos resultados que decorreram de entrevistas a interlocutores privilegiados (envolvidos na implementação da IBC) durante e na fase final da IBC, e de outros documentos relevantes (incluindo, entre outros, os relatórios de avaliação).

Importa sublinhar que este é o único documento de política pública disponível ao público que corresponde à uma reflexão *ex-post* da IBC. Os outros documentos relativos à IBC não estão disponíveis na forma de acesso direto, pois encontram-se armazenados no arquivo geral do IHRU. Especificamente, a escolha do uso deste documento como ponto de partida para a reconstrução do processo de concretização da IBC vem aqui justificada com base em quatro questões:

- pelo facto de ser o único documento ‘de processo’ (editado pelos intervenientes coordenadores no terreno da IBC) que tenta sistematizar os eventos significativos da sua implementação e reconstruir a biografia do processo (contribuindo, assim, para a reconstrução da cronologia da IBC nesta tese);
- consequentemente, por representar uma tipologia de documento de políticas considerada pertinente para, no âmbito da análise empírica, efetivar a perspetiva retrodutiva, como preconizada no Capítulo 2 e no Capítulo 5;

- por representar uma referência preciosa para ‘validar’ a identificação e caracterização dos pressupostos implícitos na IBC (cf. Capítulo 4);
- finalmente, em razão da natureza retrospectiva e de recolha de memórias deste documento, por representar uma referência pertinente para as questões discutidas no seio das entrevistas. São exemplos destas memórias: testemunhos de atores diretamente envolvidos, elementos de contexto e conjunturais, elementos estruturais significativos da implementação, etc.

O RCM n.143/2005 define como o objetivo geral da IBC a “reinserção, integração e qualificação sócio-urbanística de bairros críticos”. À luz da análise apresentada no parágrafo de análise da fase de agendamento, e tendo em conta este objetivo, a IBC é aqui entendida como uma medida de política urbana com implicações no quadro da política urbanística e de gestão territorial, na perspetiva do ordenamento do território como política pública (Ferrão, 2011). Neste sentido, tal como refere a Sinopse do Registo de Processo da IBC (2012, p. 11), citando o Relatório de Avaliação Externa (2010), a IBC insere-se no contexto da territorialização das políticas públicas, no seio da Estratégia Europa 2020 (cf. *coesão territorial*, parágrafo precedente).

Conforme emergiu da análise documental, a IBC apresentava-se uma “resposta territorializada” aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam. Também, assim como explicitado pelo RCM n.143/2005, a IBC está enquadrada no debate relativo ao reconhecimento do papel central das cidades como lugares privilegiados das principais oportunidades, mas também dos problemas mais graves (cf. Capítulo 3). Estas proposições, assim formuladas no Registo de Processo da IBC, confirmam a inscrição da IBC no debate institucional da Política de Cidades Polis XXI, assim como referido no parágrafo precedente. Especificamente, confirmam a emergência da IBC no contexto de uma política de cidade ‘renovada’, ou seja, num contexto nacional onde, pela primeira vez, no percurso de políticas urbanas nacionais, foi desenhada e implementada uma “verdadeira” (Ferrão, 2015) política de cidades. Política esta entendida como “um set articulado e coerente de atribuições institucionais e de instrumentos estratégicos de natureza legal, financeira e fiscal que favoreceram uma visão sistémica do desenvolvimento urbano a nível nacional” (Ferrão, 2015, p. 238, tradução própria). A IBC surge assim sediada neste quadro de políticas, apostando na “inovação organizacional” e em “modelos de governança” numa abordagem “territorial e integrada” (Sousa, 2008, p. 69). Neste contexto, no momento em que a ação pública foi ‘ativada’ nas áreas urbanas em crise, objeto de intervenção na IBC, estas tornaram-se “territórios-piloto” (Sousa, 2008).

Tendo em conta a abordagem de análise de políticas públicas do “incrementalismo radical” (Hajer, 2011, p. 41), a IBC é uma medida de política pública de tipo “procedimental”, na medida em que assentava em procedimentos que estruturavam o seu desenho. Isto é, trata-se de uma medida de política pública desenhada com o intuito de levar a transformações nas práticas de política pública (na dimensão do ‘como’ fazer) através da

reformulação das geometrias convencionais de responsabilidades, conhecimentos, competências e capacidades (em “quais circunstâncias”, cf. Capítulo 2) dos agentes transformadores. Reformulação esta que na IBC se realizou através da clarificação dos ‘processos’ (procedimentos, etc.) capazes de facilitar as mudanças na “dimensão substantiva” (Anderson, 2003, p. 5). Por exemplo, no contexto de processos de *mainstreaming* horizontal, e alterar o “status quo do processo de políticas” (Howlett, 2008, p. 420). É este o caso da ambição, explícita no RCM n.143/2005, de aperfeiçoar o rumo da Política de Cidades POLIS XXI, no que remete para a “qualificação de áreas urbanas críticas” (pilar “d”).

A facilitação das mudanças na IBC estava sediada (para o efeito dos pressupostos implícitos precedentemente identificados) na implementação de procedimentos não convencionais, através de processos de inovação inter e intra-organizacional e na identificação das condições para a integração de políticas (cf. Capítulo 4, 5). De acordo com a análise das evidências, isto traduziu-se na tentativa quer da coordenação interministerial, com implicações, ou não, na dimensão intra-governamental, quer na relação destes com processos de coordenação interorganizacional com atores não estatais a nível local (organizações da sociedade civil), com implicações, ou não, na dimensão intra-organizacional. Em particular, a análise dos documentos internos (Nota de Imprensa, 08 de junho de 2006) de processo confirma a posição assumida no Registo de Processo (2012, Vol.5, Parte I, pp. 9-10), quanto aos principais ‘pressupostos’ na base da iniciativa. Pressupostos estes que vêm assim identificados em três registos:

- A “aproximação” entre a ação pública central e a ação pública local, por meio do “envolvimento interministerial formalizado”, visava adequar as políticas públicas às especificidades das localidades, assegurando a concertação das iniciativas e a definição das prioridades. Isto realizava-se entre ministérios (horizontal) e entre estes e as localidades objeto de intervenção (vertical), de forma a concretizar a governança multinível, integrada e colaborativa.
- A construção colaborativa, através da “participação dos parceiros locais”, dos programas de intervenção (planos de ação), um por cada território de intervenção, após a concertação e negociação dos diferentes posicionamentos individuais dos atores envolvidos, no contexto de um Protocolo de Parceria.
- A aposta no “desenvolvimento de parcerias” ao longo da ação (cf. Capítulos 4 e 5) entre atores diversificados (parceria público-público e público-privadas), quer no que remete para os “modelos de gestão dos projetos”, quer para os “modelos de financiamento”. Neste sentido, assumia-se que a bondade destes dois modelos fosse dependente de um “trabalho participado” (nas dimensões da conceção e execução) entre os ministérios e os parceiros locais.

Estes três registos de pressupostos (“proximidade”, “participação”, “parceria”), assim identificados quer pelos documentos internos de processo, quer pelo Registo de Processo,

estavam associados ao 'lema' que caracterizou a IBC: "lugares", "organizações", "poder". Assim como emergiu da análise documental, o objetivo implícito na experimentação era que estes pressupostos fossem "apropriados" e "incorporados" no decorrer da implementação da IBC, isto é, "integrados na gestão corrente da iniciativa ao longo de todo o ciclo de desenvolvimento das intervenções" (Registo de Processo, Vol.7, Parte III). Veremos, nos parágrafos seguintes, quais as implicações deste entendimento na forma como os modelos de gestão da IBC foram concebidos e implementados. Também, a identificação destes pressupostos, assim como reconstruída pelos intervenientes, confirmam o posicionamento assumido nesta tese quanto à caracterização dos pressupostos implícitos (cf. Capítulo 4).

Em particular, a triangulação deste posicionamento com as evidências que emergiram da análise do conteúdo (de entrevistas e dos documentos) remetem para a dimensão da 'integração de políticas' (Cf. Capítulo 4, Pressuposto n.7), já debatida precedentemente. Neste contexto, como veremos no parágrafo relativo ao 'sistema de procedimentos' e das regras do jogo implícitas neste sistema, as evidências remetiam para o entendimento da "integração de políticas" num duplo sentido. Por um lado, visava-se 'aproximar' domínios de políticas diferenciados, por meio da alteração das práticas individuais convencionais dos atores envolvidos. Por outro lado, através da implementação da IBC em Grupos de Trabalho, visava-se evitar que estes domínios de políticas ficassem sobrepostos. Isto significava que o que estava em jogo, do ponto de vista dos pressupostos implícitos, era a existência de uma tensão (implícita ou explícita) entre as agendas individuais de cada um dos agentes transformadores. Tratava-se, neste sentido, de rever as lógicas convencionais de estruturação dos sistemas de funcionamento (por exemplo, na dimensão financeira).

A este propósito, numa reflexão retrospectiva, publicada num artigo recente, sobre a experiência da IBC, Ferrão chama a atenção para a relevância da dimensão da "cooperação inter-ministerial". Nesta reflexão, o autor analisa esta dimensão como um "aspecto decisivo para intervenções que, enquanto baseadas no território, têm que envolver domínios [de política pública] que se encontram na tutela de diferentes ministérios" (Ferrão, 2015, p. 240, tradução própria, texto entre parênteses adicionado). De acordo com o autor, na dimensão da ação pública central no contexto da IBC, "a preocupação principal era de criar relações de natureza complementar e sinergias que não fossem percebidas como intromissões abusivas em domínios [de política pública] na tutela de diferentes ministérios" (Ferrão, 2015, p. 241, tradução própria, texto entre parênteses adicionado).

Como veremos no desenvolvimento deste Capítulo, e face à hipótese de partida desta tese, no que diz respeito à relevância estratégica dos processos de inovação interorganizacional na ação pública em áreas urbanas em crise, a dimensão interinstitucional ocupa um lugar privilegiado na concretização de novas formas de governança multinível, que estavam a ser ensaiadas na experiência da IBC. Assim, parafraseando a abordagem de Hajer (2011), a natureza da experimentação na IBC prede-

se com o reconhecimento não só da inadequação dos modelos existentes, mas também da inadequação de modelos óptimos para resolver problemáticas que são, por natureza, complexas (cf. Capítulo 1). Esta abordagem, aplicada ao contexto da ação pública em áreas urbanas em crise no seio da IBC, implica que a experimentação pode ser entendida como uma alternativa ao modelo óptimo, com vista à ‘aprendizagem’.

Com o desenho da IBC, visava-se construir as condições para o que estava a ser testado nas formas de governança fosse recontextualizado nas práticas de política pública da ação pública em áreas urbanas em crise. Tratava-se de transferir estas formas de governança para a “forma de estar” da Administração Central nos territórios objeto de intervenção, e para as práticas dos atores ‘locais’ envolvidos enquanto parceiros. Eram estes a sociedade civil organizada, órgãos desconcertados (como, por exemplo, a Segurança Social) e descentralizados (como as câmaras municipais) da administração pública central.

No entanto, esta recontextualização não se verificou (após a conclusão da IBC) em instrumentos de política pública na dimensão nacional, isto é, em políticas públicas para as áreas urbanas em crise em Portugal. Tendo em conta que o objetivo da IBC ficou de “tirar lições”, esta ficou um fruto de políticas públicas não amadurecido e aquém das expectativas que o RCM n.143/2005 preconizava. Também em experiências de intervenção sócio-territoriais, tal como é o caso da IBC, as dimensões da aprendizagem e da recontextualização estão ambas ligadas a uma questão temporal: realizam-se entre curto (experimental) e médio-longo prazo (modelos), através de processos de concertação (na forma de ‘parcerias para a ação’) de interesses coletivos e animação territorial.

Assim, na ratio da fase de formulação e desenho da IBC, estamos perante uma abordagem de incrementalismo radical segundo a qual ‘pequenas ações’, através da realização da IBC, contribuem positiva e significativamente para o ‘quadro geral’ (isto é, para o aumento da qualidade de vida). Trata-se, neste sentido, de uma filosofia de ação, no contexto da governança, que coloca a tónica na eficácia e eficiência das políticas públicas enquanto construídas “step-by-step” (Schiefer & Dobel, 2001, p. 25; Hajer, 2011, p. 43). Esta abordagem torna-se pertinente para a análise da fase de desenho da IBC, e especificamente para o “modelo de gestão” (ou governança) que decorreu deste desenho. É este o caso específico do pressuposto das parcerias ao longo da ação (cf. Pressuposto n.5) que caracterizaram *a priori* a fase do desenho da estrutura da IBC, e que se previa explicitamente (no seio dos procedimentos) que fosse caracterizado por uma geometria variável dos atores envolvidos nestas parcerias. Geometria esta que se traduziu, por exemplo, na entrada e saída de ministérios, entidades e instituições centrais e locais, ou ainda associações locais.

A lógica incremental “step-by-step”, através de transformações na dimensão processual, traduziu-se no “modelo de gestão” que assentava na explicitação de ‘formas organizacionais’. Estas formas representavam o elemento que norteava a intervenção (esta

concretizada nas “operações”) e que apostavam na bondade potencial de modelos de organização específicos. Estes assentavam nos procedimentos precedentemente referidos, e a sua eficácia era continuamente testada ao longo da concretização da governança (multinível, integrada, colaborativa), admitindo alterações ao longo deste processo. Isto é, atribuía-se a estas formas de governança um carácter “flexível” que condicionava o rumo da implementação da IBC.

As formas organizacionais que estruturavam a implementação da IBC foram formalizadas num “Protocolo de Parceria”, representando assim a “Bíblia da IBC”, conforme referido pelos intervenientes:

“ ... para nós o Protocolo [de Parceria] era uma Bíblia, mas era uma Bíblia nos seus eixos, e não em toda a listagem de atividade que estavam [incluídas no Protocolo de Parceria], e os pesos deles iam mudando também consoante a dinâmica dos parceiros.” (E6ME, texto entre parênteses adicionado)

“... Aquele memorando, não é, feito por todos, com aquele plano de ação, com aqueles recursos, com os responsáveis, para mim é como se fosse uma ‘constituição’ do bairro, do território.” (E4ME)

Importa sublinhar que, de acordo com o Despacho n.28780/2008, que marcou normativamente a passagem da fase de desenho à fase de implementação, o Protocolo de Parceria representava o “enquadramento jurídico à colaboração” entre os parceiros envolvidos na implementação da IBC. Este protocolo representava a formalização da assunção de um compromisso de responsabilidades individuais e coletivas entre os agentes transformadores (os parceiros do “sistema de atores”, cf. Registo de Processo, 2012, em diferentes níveis de governança) e visava a execução das ações (projetos e produtos), coletivamente concertadas, nos “territórios de intervenção” (Sousa, 2008).

Consequentemente, do ponto de vista do desenho, no contexto da IBC em cada um dos três “territórios-pilotos” (Sousa, 2008), foi construído um “plano de ação” (PA). Os planos de ação ‘genéricos’ (no seio do “Protocolo de Parceria”) foram sucessivamente declinados em “planos de intervenção”, no momento em que começaram a ser suportados por um ‘programa’ de execução, que estabeleceu metas, objetivos, responsabilidade e tempos de execução (cf. Capítulo 4). Programa este concretizado através de um portefólio de projetos locais (nas localidades), mas que tinha por base a perspectiva de que a intervenção era, por si só, um “projeto conjunto”, realizado por um “conjunto de parceiros locais” (Sousa, 2008). Como veremos nos próximos parágrafos, este entendimento terá implicações essenciais para a implementação da IBC.

No seio da abordagem reticular e estratégica ao desenvolvimento e gestão de projetos, assim entendida com base na estrutura até aqui exposta, visava-se então

contrastar e ultrapassar a lógica ‘auto-referencial’ dos programas, implícita em experiências precedentes, nomeadamente a experiência URBAN (cf. Capítulo 4).

“Existe já, em Portugal, alguma experiência de intervenção neste tipo de áreas urbanas [em crise], nomeadamente no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana, das iniciativas comunitárias Urban (I e II) e da intervenção Operacional de Renovação Urbana (...). O Programa Polis previa também uma componente dedicada a intervenções de requalificação em áreas de alojamento social (...). Tendo em vista aprofundar a política de cidades que se pretende executar, pretende-se prosseguir os esforços de desenvolvimento das políticas anteriores, aperfeiçoando as metodologias e nos instrumentos de intervenção”.

(RCM n.143/2005, texto entre parênteses adicionado).

Neste sentido, a IBC colocava em causa a necessidade de recontextualizar a experiência em outros níveis e escalas de ação pública, reclamando a necessidade da “passagem do projeto às políticas” (Guerra, 2001, p. 56).

Assim como emerge da análise documental:

“A Iniciativa “Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” propõe-se, tendo em conta a experiência anterior, promover o desenvolvimento de metodologias e modelos de intervenção cada vez mais complexos, capazes de, simultaneamente, consolidarem a referenciação de boas práticas e um painel de metodologias, instrumentos e modelos de intervenção passíveis de ser objeto de transferibilidade e aplicação alargada, no quadro da política de cidades que o governo pretende promover”. (Documentos de Processo, Arquivo do IHRU)

Dito de outra forma, tratava-se de produzir novo conhecimento na dimensão científica, com repercussões na ação pública em áreas urbanas em crise. Especificamente, tratava-se de ‘experimentar fazendo’, isto é, de “knowledge-in-action” (Schon, 1983 in Goodin et al., 2006). Neste sentido, a IBC pode ser assim entendida como um “projeto de políticas” (Ferrão, 2015). Ou seja, conforme o relato do Registo de Processo (2012), a IBC:

“ (...) surge como a experiência pioneira e experimental do que se pretendia que fosse o enquadramento da missão do Instituto, posteriormente criado (o IHRU), no qual se reconhece que a mobilização e construção colaborativa da ação, implica o envolvimento de diferentes atores públicos, privados e associativos” (Registo de Processo, 2012, Vol.5, Parte 1, p. 9).

Assim como a análise das evidências aponta, a natureza experimental da IBC prendia-se com o teste de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) com vista à integração de políticas:

“(…) Este [a IBC] era uma iniciativa experimental cujo objetivo era tirar lições, não é, e, portanto, o objetivo era mesmo comparar como é que tu em realidades diferentes consegues trabalhar modelos de governança e de intervenções integradas”. (E6ME, texto entre parênteses adicionado).

“Devido ao seu carácter experimental, a primeira fase da intervenção será limitada a três diferentes territórios [Cova da Moura, Vale da Amoreira, Lagarteiro] (...) Com esta operação, o governo pretende testar uma linha de desenvolvimento de metodologias de intervenção, gestão e financiamento, que poderiam ser referidas como boas práticas e poderiam ser um painel metodológico de transferência e aplicação de ampliação no futuro próximo” (INH, 2005, texto entre parênteses adicionado).

Como antecipámos, a fase de formulação e desenho da IBC não seguiu o *modus operandi* convencional do desenho de políticas públicas de natureza setorial. Tal como se verificou na fase de agendamento, também o desenho da estrutura da IBC, pela sua natureza experimental, ocorreu no contexto de ação dos agentes institucionais da Administração Central, enquanto atores coordenadores, mediadores e catalisadores (cf. Capítulo 5) da iniciativa. Isto é, conforme emergiu da análise dos documentos internos, o desenho dos procedimentos realizou-se com base na experiência de instituições e agências da Administração Central sobre iniciativas precedentes, partindo do reconhecimento de oportunidades e limites destas experiências.

“(…) nós olhamos para aquilo, não é, (...) portanto ele pertencia ao gabinete [do ministério] e dizia, “isto não pode ser, quer dizer este URBAN em Portugal não é nada, é uma brincadeira, vamos fazer uma outra coisa, vamos fazer uma coisa a sério”. (E2MA, texto entre parênteses adicionado).

É esse o caso específico do IHRU, que foi instituído em 2006 pela fusão entre o Instituto Nacional da Habitação e o Instituto para a Gestão do Património Edificado (IGAPHE), no âmbito do Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), aprovado em 2006 (RCM n.39/2006). Como resultado da fusão destas duas instituições, foram atribuídas novas funções, competências e responsabilidades ao IHRU, associadas à “reabilitação e requalificação urbana” e à “revitalização social e económica (...) no quadro de referência das políticas urbanas, sociais e culturais do Governo” (INH, 2007).

De acordo com a análise das evidências, no contexto da IBC era atribuída ao IHRU (na altura INH) a responsabilidade para a definição e coordenação técnica dos procedimentos estruturantes e conducentes para a assinatura dos Protocolos de Parcerias. Como veremos de seguida na análise dos atores, no contexto da IBC, o IHRU (enquanto representante nas localidades da ação pública central) teve que rever a sua própria ação convencional, sendo desafiado a alterar (naquela experiência) o seu posicionamento. Devido ao papel essencial atribuído ao IHRU (a Administração Central como coordenadora e animadora), nos próximos capítulos será analisado qual o entendimento que os agentes transformadores tiveram do seu papel na implementação da ação, nos três territórios.

6.2.2. “Desafios”, “Princípios” e “Critérios” na base do desenho da IBC

A análise documental, desenvolvida no acervo de documentos internos de processo da IBC, bem como a análise de conteúdo das entrevistas, permitem identificar, na sua relação com o processo de seletividade territorial que foi desenvolvido na IBC, “desafios” específicos, “princípios” orientadores e “critérios” de ação na base do desenho da IBC.

Nos documentos internos de processo, vêm identificados um conjunto de “desafios” específicos associados à ação pública nos três territórios objeto de intervenção:

- Como envolver tipologias diversificadas de atores, especificamente os ministérios e órgãos desconcertados da Administração Central, as autoridades locais, as organizações e a população (cf. Desafio n.5; Pressupostos n.2, 5).
- Como conjugar uma filosofia de ação *area-based* com uma filosofia *place-based*, visando ultrapassar os limites de práticas de política pública convencionais, isto é, procurando a integração intersetorial (cf. Desafios n. 2, 3, 6, Capítulo 1; Pressupostos n.1, 7, Capítulo 5).
- Como garantir a sustentabilidade e a resiliência da ação pública local nos três territórios, com o objetivo de realizar mudanças, isto é, com vista a aumentar a qualidade de vida das populações.
- Como implementar a IBC enquanto medida de política pública, de forma a que os seus efeitos sejam efetivamente positivos no sentido da mudança referida no ponto precedente, isto é, como realizar a ação nestes territórios de forma a garantir a bondade potencialmente decorrente da concretização desta ação.

Também nestes mesmos documentos vinham definidos os seguintes “princípios”, com vista à inovação nas políticas públicas:

- As operações (as “intervenções a concretizar”) tinham que ser construídas “visando a inovação”, no seio de um processo de experimentação, na medida em que se considerava que “as áreas urbanas em crise” pudessem “ser territórios de inovação social ou tecnológica”.
- Para cada uma das três intervenções, a construção de “projetos” ou “ações” tinham que: ter “impacto estrutural” e com “um alto potencial de mudança”, no sentido do aumento da qualidade de vida; serem “mobilizadores” das populações na intervenção, através de

“projetos ou ações âncora” (uma por cada intervenção), isto é, capazes de estimular a participação no sentido de um papel proativo destas populações nas ações; ser “viáveis”, isto é, exequíveis.

- Com vista ao aumento da qualidade de vida nas três áreas objeto de intervenção, as ações a ser desenvolvidas tinham que assentar na “reabilitação e qualificação habitacional, urbanística e ambiental”, tendo como elemento orientador “um projeto global de integração destas áreas”;
- Como “condição” *sine qua non* para o “êxito”, a construção de “parcerias” locais (que tinham que assentar na “participação cívica” e “comunitária”) eram formalizadas num “acordo de parceria” (o chamado “Protocolo de Parceria”) que representava o “compromisso” assunto pelas “pessoas e instituições-chave”. Estas parcerias constituíam o quadro de referência da “coordenação estratégica” entre os agentes transformadores e entre estes e as iniciativas a realizar.
- No seio das parcerias do ponto anterior, colocava-se a “exploração e mobilização de novos recursos e fontes de financiamento como fator de sustentabilidade”, admitindo a possibilidade de “beneficiar dos recursos das pessoas” e “mobilizar fundos privados” no contexto das parcerias, a serem assim entendidas como “parcerias público-privadas”;
- A atenção para a “durabilidade dos resultados”, isto é, para a auto-sustentação da ação (cf. Capítulo 4) “após o fim da intervenção”, e ao valor económico (*value for money*).

Relativamente aos “critérios”, na sua relação com o processo de seleção territorial, eram na fase de desenho caracterizados como sendo (Registo de Processo, 2012, Vol. 6, Parte II, pp. 11-12):

- A representatividade das áreas enquanto “situações-tipo” (*area-based*), que se distinguem pela “natureza dos problemas” que lhe podem ser associados, nos termos do “impasse na definição de soluções”, da “necessidade de intervenções estruturais ao nível da integração sócio-urbanística na cidade” e do “desenvolvimento de intervenções precedentes visando a sua consolidação, sustentabilidade e qualificação”.
- Garantir “a aplicação dos princípios” definidos no diploma de lançamento da IBC (RCM n. 143/2005) e caracterizados nos documentos internos de processo, acima referidos, de forma a manter a coerência interna da estrutura da IBC enquanto medida de política pública (*policy coherence*).
- A existência de pré-condições favoráveis à “mobilização das populações e atores locais, em particular dos municípios e dos atores estratégicos”. Entre estes atores, as organizações de base local eram entendidas como a janela de oportunidade local para efetivar uma medida de política pública desenhada ao nível central.
- A existência de pré-condições capazes de viabilizar a “mobilização de parcerias estratégicas” que fossem o ponto de partida para garantir a auto-sustentabilidade da ação após a intervenção (cf. Capítulo 4), isto é, de forma a alargar o ‘tempo das ações’ (os efeitos) para além do tempo de vida do programa que operacionalizava a IBC.

- A representatividade das áreas nos termos da heterogeneidade nas características do debate político e institucional local, isto é, “territórios com diferentes lideranças político-partidárias”.
- A existência de diferentes “estruturas de parceria” pré-existentes.

6.2.3. A seletividade territorial

O RCM n.143/2005 não identificava os territórios específicos, objeto de intervenção, no âmbito da IBC. Isto é, esta identificação (selecção territorial) foi definida no contexto da concertação entre a Administração Central e as autoridades locais:

As “operações incidem sobre um número restrito de bairros das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, definidos [os bairros] pelo Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ouvidas as respectivas câmaras municipais, e terão um horizonte temporal limitado (2005-2007)”. (RCM n.143/2005, texto entre parênteses adicionado)

Este processo de ‘seletividade territorial’ (cf. Capítulo 2 e 3) ‘concertado’ na ação pública, enquanto ponto de partida para a ação localizada (cf. Capítulo 2), representava uma lógica de ação não convencional nas políticas públicas de regeneração urbana em Portugal, sendo esta geralmente uma responsabilidade das autoridades locais, nomeadamente das câmaras municipais. Apesar dos princípios da IBC assentarem no entendimento da própria como um projeto de políticas (Ferrão, 2015), e não como um portfólio de projetos, a seletividade territorial que foi operada na IBC assentava na forma de uma “discriminação positiva” das localidades (cf. Capítulo 3) própria da “lógica por projetos” (Guerra, 2001, p. 55) que já tinha caracterizado experiências anteriores.

O processo de seletividade territorial concertada levou à escolha das três áreas urbanas em crise, já referidas precedentemente: o “Bairro do Alto da Cova da Moura (Concelho de Amadora, AML), o “Bairro do Vale da Amoreira” (Concelho da Moita, AML) e o “Bairro do Lagarteiro” (Concelho do Porto, AMP). Estas três áreas urbanas em crise são geograficamente localizadas na “primeira coroa suburbana” (Ferrão, 2015,c, p. 7). Todavia, face à questão de partida desta tese (que considera como unidade analítica autónoma as ‘áreas urbanas em crise’), as áreas analisadas não são redutíveis a esta unidade territorial (os subúrbios), não sendo, como já vimos no Capítulo 1, a métrica de análise aqui adotada. Os subúrbios exprimem uma relação hierárquica entre escalas territoriais, e as periferias exprimem uma relação dialética entre um centro e outros territórios geograficamente distantes. As ‘áreas urbanas ‘em crise’, por sua vez, podem corresponder ou não a subúrbios ou periferias. Contudo, o que está em causa nesta tese não é o entendimento da ação pública nos ‘subúrbios’ ou nas ‘periferias’, mas sim em áreas urbanas ‘em crise’.

Os “critérios” na base da seleção territorial precedentemente referidos remetem para o facto da IBC ter implícita a perspectiva aqui adotada, que não estava exclusivamente associada a estas unidades analíticas e de intervenção pública. Uma questão que, como veremos no parágrafo relativo à análise crítica da fase de avaliação, terá tido implicações significativas no entendimento externo da IBC enquanto medida de política pública de natureza experimental. Assim, face à natureza experimental da IBC, foram escolhidas três áreas. De acordo com o Registo de Processo (5, Parte I, p. 9), os três bairros escolhidos (onde a ação pública tinha que ser realizada na forma de projetos-piloto) diferenciavam-se, apesar de partilharem algumas dimensões de “vulnerabilidade crítica”, por terem um conjunto de características que os distinguiam profundamente.

Se, por um lado, o RCM n.143/2005 representou o único selo legislativo da IBC (além do diploma que reprogramou a iniciativa até 2013, R.C.M n.189/2007 de 20 de dezembro), por outro lado, a própria IBC, face a esta resolução, encontra-se hoje, de um ponto de vista normativo e regulamentar, ainda em vigor. Isto é, na medida em que não ocorreram diplomas sucessivos que a revogaram. É este um aspeto sensível que emergiu no seio da análise do conteúdo das primeiras entrevistas exploratórias, e que será retomado na análise da fase de implementação e avaliação.

6.2.4. A ‘lógica’ implícita na dimensão financeira

O RCM estabelecia um plano de financiamento de tipo “multi-fundo”, que era funcional para a execução das ações e projetos a serem implementados no contexto da IBC. Neste sentido, pretendia-se experimentar novas formas de financiamento, lideradas por Parceiros Financeiros (PF), que se ‘co-responsabilizavam’ pela execução das ações previstas no Plano de Ação. Assim, a experimentação na IBC, no que remete para a dimensão financeira, assentava na capacidade institucional (técnica, estratégica, organizacional, etc.) dos atores, públicos e privados, envolvidos no Protocolo de Parceria:

“O financiamento desta Iniciativa é assegurado pela articulação, no quadro do protocolo de parceria, dos recursos dos orçamentos das entidades participantes e dos programas, com financiamento nacional ou comunitário, que contemplem a elegibilidade das ações em causa, sem prejuízo das suas regras específicas. Para além dos financiamentos referidos no número anterior, esta Iniciativa será objeto de uma candidatura a financiamento no âmbito do mecanismo financeiro do espaço económico europeu, até o limite máximo de 12,5 milhões de euros” (RCM n.143/2005, alíneas 17-18).

Entre os recursos financeiros que foram mobilizados, destaca-se os “EEA Grant’s” que financiaram uma tipologia específica de ações (os equipamentos públicos). A candidatura à linha de financiamento dos EEA Grant’s representou apenas “8% do plano

total de investimento da iniciativa” para os três territórios. Assim como referido pelos intervenientes:

“No caso da IBC o que foi feito foi um diagnóstico inicial sem qualquer financiamento prévio (...). [foi-se] buscar os EEA Grants para financiar as equipas e os projetos âncoras, certo. Depois foi-se perguntar aos outros ministérios todos onde é que eles tinham dinheiro para, certo. No caso das câmaras municipais, eles alavancaram algumas coisas, através dos fundos comunitários. A DGArtes, através do Ministério da Cultura, alavancou outras coisas, etc. Portanto, a Iniciativa, no caso do Porto, por exemplo, o dinheiro dos EEA Grants é ridículo comparativamente com o valor do balde da Iniciativa.” (E5ME, texto entre parênteses adicionado).

"Identificamos que queremos o financiamento para as equipas, financiamento para aquilo que seria considerado em cada território um projeto-âncora, financiamento para algumas ações imateriais sobretudo ligadas ao projeto-âncora, e outras particularmente relevantes, e depois uma lógica de capacitação com seminários de apoio técnico, com avaliação, de forma mais transversal. E é isso que nos submetemos referenciado os EEA Grants, porque eles são "x" por cento só, isto (...) têm uma estrutura multi-financiamento, portanto eles são só uma parte". (E6ME).

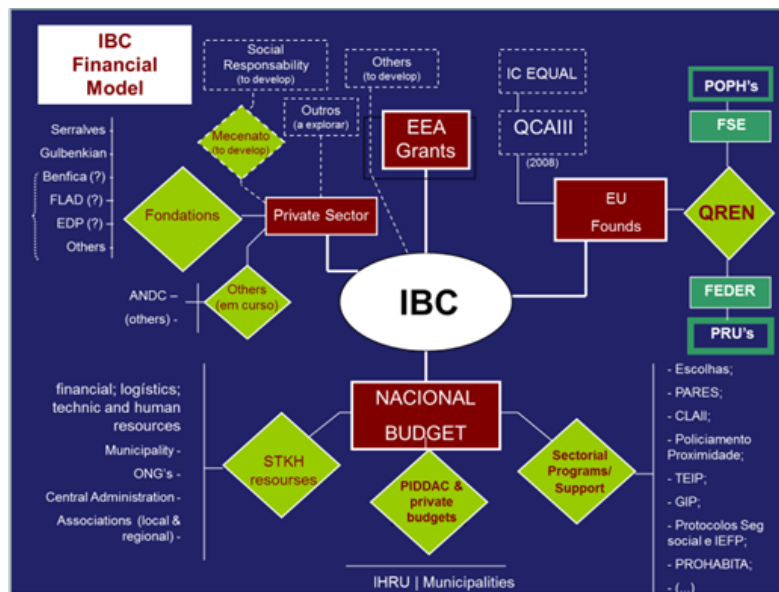


Figura 6.2. Modelo Financeiro da IBC. Fonte: Arquivo Documental do IHRU, 2005.

O objetivo principal desta candidatura era a construção de “melhores práticas de governança” cuja concretização apoiava-se num “modelo de gestão” adequado. Neste contexto, o modelo de gestão representava o “fator crítico para o sucesso da implementação”, que por sua vez poderia trazer “resultados de longo prazo”. Face a este

objetivo, a construção de melhores práticas de governança tinha de assentar na participação dos “leaders locais e dos grupos de comunidades” na fase de desenho e implementação.

Esta lógica de ação representa a prioridade conferida ao desenho das formas de governança, comparativamente ao sistema de financiamento. Importa aqui sublinhar que este financiamento específico (EEA Grants) era coordenado unicamente pelos organismos técnicos da Administração Central (o IHRU e o LNEC), contudo, o processo de gestão destes fundos envolvia um conjunto alargado de atores.

6.2.5. A construção de ‘procedimentos’ como fio condutor da ação nas localidades

A filosofia de ação que vimos no parágrafo precedente (isto é, a lógica incremental *step-by-step*) realizou-se por meio da definição de procedimentos na base de uma ‘estratégia de ação’, decidida entre os atores envolvidos no processo. Em função desta estratégia, foram sucessivamente desenhados os instrumentos de ação internos. Assim, de acordo com a análise documental dos procedimentos internos definidos para a implementação da IBC, a natureza flexível do modelo de governança assentava em quatro características de natureza metodológica:

- A possibilidade dos planos de ação serem (re)formulados e (re)aprovados anualmente, em função de eventos ‘não esperados’ ou de ‘necessidades contingentes’ de natureza diversificada.
- A procura de financiamentos ‘on-going’ em função das especificidades de cada ação, isto é, em função dos constrangimentos (eventos não esperados, necessidades contingentes, etc.) que estas ações levantavam à execução do Protocolo de Parceria.
- A construção de uma arena deliberativa de atores “alargada” a tipologias de *stakeholders* diferenciados, sendo os seus limites mutáveis em função da ocorrência de novos problemas, oportunidades e recursos.
- A construção de “grupos de trabalho” para os três territórios, prevendo que cada grupo trabalhasse temáticas diversificadas, de forma a aproximar domínios de política pública diversificados (emprego, educação, etc.), mas também de forma a evitar a sua sobreposição. Ou seja, de forma a evitar a duplicação das mesmas ações executadas por diferentes agentes.

Nesta abordagem, a experimentação de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) que estavam a ser ensaiadas na IBC, correspondia à “integração dos diferentes níveis de decisão com impacto no território com o objetivo de desenvolver novos modelos de regulação e organização dos diferentes atores envolvidos” (Sousa, 2008, p. 71). A noção de “modelos de regulação e organização”, assentes em procedimentos não convencionais, para a concretização de novas formas de governança, assume um papel fundamental no desenho da IBC. De acordo com a análise das entrevistas, estes procedimentos foram definidos de forma concertada entre os atores envolvidos (os “parceiros”).

“Há uma distinção que é importante: os sistemas de governança colaborativa mexem com uma coisa que é o entendimento do sistema de regulação. (...) Depois tens o “hábito”, ou a “experiência” [as práticas convencionais], que é em função de uma série de coisas que normalmente já se fazem há tanto tempo. (...) Uma pessoa que mudou de repente uma forma de estar, isto acontece nos sistemas de governança. (...) Estas novas formas de regulação são aquilo que vai criar a condição, e ajudar a criar as sementes (...) Em sistemas de governança, tens que deixar espaço para o sistema criar a sua própria forma, novas formas de regulação. [Estas formas] serão sempre emergentes e provavelmente apenas válidas para aquele contexto onde elas foram concertadas e possíveis”.

(E1MA, texto entre parênteses adicionado)

Assume-se aqui que estes modelos na base da construção de (novos) procedimentos são a tradução operacional das regras do jogo implícitas no desenho da IBC. Estas regras visavam construir o ‘quadro de condições’ para que os agentes transformadores fossem capacitados a ir ‘para além’ da própria prática individual convencional (cf. Capítulos 2 e 5). Consequentemente, as condições para a integração de políticas eram definidas na IBC, a partir do estabelecimento de novas formas de regulação. Estava assim a ser testada a bondade potencial destas novas formas de regulação e a sua relevância para a adequação das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) aos desafios específicos de política pública.

É nesta perspetiva que o modelo de gestão na base da IBC foi construído, isto é, procurando quais as condições de integração de políticas (cf. Capítulo 4) face à condição de “vulnerabilidade crítica” (RCM n.143/2005) em que as três áreas urbanas em crise objeto de intervenção (Cova da Moura, Vale da Amoreira, Lagarteiro) se encontram. Importa destacar que, no entendimento do legislador, no contexto do RCM n.143/2005, a IBC era uma medida de política pública que, enquanto “iniciativa” de natureza experimental, tinha que se concretizar na forma de “Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos”.

Estas operações tinham que ser efetivadas por meio de três “programas de intervenção” (um por cada bairro), traduzidos por sua vez em três “projetos”. Neste contexto, a problemática das áreas urbanas ‘em crise’ era entendida na forma de áreas urbanas “críticas”, onde a tipificação de “crítico” estava associada à “concentração espacial” (nos lugares nos quais as populações residem) da “vulnerabilidade” (económica, social, etc.). Isto é, conforme referido nos documentos na base da construção dos procedimentos, o problema a ser enfrentando no seio da IBC era o da “desintegração social e urbana de áreas criticamente vulneráveis”, reconhecendo a “ausência de metodologias

capazes de alterar esta situação em termos sustentáveis e duradouros”. Nestes mesmos documentos sublinha-se que o problema da vulnerabilidade crítica impede a construção de “mudanças efectivas”, a ocorrer não só nas áreas objeto de intervenção (“bairros críticos”), mas também no “sistema urbano no seu conjunto”. Ou seja, no seio da estrutura da IBC, reconhecia-se a necessidade de que as políticas públicas em áreas urbanas em crise assentassem na interdependência entre a governança ‘dentro do bairro’ e a governança ‘fora do bairro’.

A partir deste entendimento, a análise da fase de formulação e desenho da IBC é aqui desenvolvida na perspetiva realista do “pragmatismo filosófico” (Echeverría, 2003). Nesta perspetiva, o que estava implícito no desenho da IBC era experimentar novas ‘filosofias de ação pública’ (em termos de novas formas de governança, novos modelos de gestão e novos procedimentos organizacionais) através da sua concretização na prática da própria ação pública. Neste contexto, tal como acenámos precedentemente, a IBC era uma iniciativa que se traduziu em “programas de intervenção” (Ferrão, 2015, p. 239; RCM n. 143/2005), um por cada território. Perspetiva esta que era implícita nos procedimentos iniciais que deram origem à operacionalização da IBC (INH, 2005).

“Nesta fase, [de preparação] importará precisar procedimentos e concertar formas de actuação conjunta que assegurem efectividade na preparação dos projetos de intervenção. Tratando-se de um processo que, por natureza, aposta na inovação, criatividade e participação dos diversos actores, ele não prescinde do esclarecimento de algumas componentes e regras ao seu funcionamento” (“Procedimentos a desenvolver no âmbito da Iniciativa “Bairros Críticos”).

No seguimento desta abordagem, assim como os documentos de processo inerentes ao desenho dos procedimentos para a operacionalização do RCM n.143/2005 apontam, a IBC era “um programa” (INH, 2005, p. 1; Registo de Processo, 2012, Vol.6, Parte II, p. 11) baseado:

- Mais nos “resultados” e menos nos “produtos”, através do “desenvolvimento de projetos de intervenção integrada” (isto é, “produtos” ou “ações”) “ao nível vertical e horizontal” (*results-oriented policy*).
- Num modelo de “gestão de projetos” centrado no “sistema de ação” e no “sistema de actores”, e não na “soma de ações individualizadas” de cada um destes actores; isto é, apesar do desenvolvimento de projeto ter sido executado (no seio do Plano de Ação decorrente do Protocolo de Parceria) por um portefólio, estratégico e em parcerias, de ações dos agentes transformadores. Aprofundaremos esta questão no próximo parágrafo.

Da análise documental emergiu que estas duas características representam as dimensões da capacidade de inovação que se pretendiam alcançar com a experimentação

na IBC. Isto é, estas características corresponderam ao significado atribuído à 'inovação'. Assim, na IBC a inovação assentava na dimensão dos resultados e das soluções, bem como na dimensão procedimental do teste de processos e metodologias.

Mais especificamente, o significado atribuído à inovação remetia para o pressuposto da integração de políticas (cf. Pressuposto n.7), e substanciava-se em três registos:

- A governança horizontal intra-organizacional entre atores públicos (ação pública central e ação pública local) tinha que conduzir ao desenvolvimento de um Protocolo de Parceria.
- Que a governança referida no ponto precedente devia combinar-se com a governança horizontal e vertical interorganizacional, de forma a aproximar os níveis de governança na ação pública, ou seja, de forma a “reconhecer as especificidade das diferentes comunidades”. Neste contexto, os grupos de trabalho (integrando ministérios, autarquias e organizações de base local) definiam os programas de ação e tinham a responsabilidade de identificar as ações e projetos concretos, comprometendo-se com a sua operacionalização.
- Finalmente, de modo a facilitar a integração de políticas, o registo da construção da “coordenação estratégica entre as entidades da Administração Central” (Grupo de Trabalho Inter-Ministerial, GTIM), devia servir para focar a ação numa “unidade de ação estratégica local” (UAEL).

Do ponto de vista organizacional, os procedimentos previstos para a fase de desenho (isto é, até à assinatura dos PP e o início da ação), por cada um dos três territórios, traduziram-se em 8 momentos consecutivos, conforme referido no Registo de Processo (2012, Vol.6, Parte II, p. 18 e pp. 22-25), e como emergiu também da análise dos documentos relevantes selecionados no arquivo do IHRU. A construção destes momentos, que traduzia os pressupostos na base da filosofia de ação, foi liderada pela entidade coordenadora (o IHRU), e substanciaram-se nas seguintes fases, a serem concretizadas nos primeiros dois anos de vigência da Iniciativa (2005-2006): “Estabilização da metodologia de trabalho” (1); “Estabilização dos Instrumentos e Grupos de Trabalho” (2); “Início do funcionamento dos trabalhos a nível territorial” (3); “Diagnóstico” (4); “Pré-Proposta do Plano de Ação” (5); “Validação da Pré-proposta do Plano de Ação” (6); “Preparação das Propostas Finais” (7); “Assinatura de Protocolos, Formalização de Candidaturas e Apresentação Pública” (8).

Assim, o ponto de chegada da realização destes procedimentos era o Protocolo de Parceria (PP), um por cada território de intervenção, que representava um ‘compromisso institucionalizado’ entre os agentes transformadores envolvidos no processo. De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol. 6, Parte II, p. 18), o PP era entendido como um “produto integrado expectável” (Registo de Processo, 2012, Vol. 6, Parte II, p. 18) da primeira fase de preparação da IBC, que tinha de operacionalizar “os planos de intervenção e de financiamento e os modelos de gestão durante e após o projeto de intervenção” (ibidem,

precedente). O Protocolo de Parceria representava, neste sentido, a síntese operacional destas três dimensões.

Conforme emergiu na análise documental, a definição do PP tinha cinco ‘perguntas’ que norteavam a sua construção (Registo de Processo, 2012, Vol.6, Parte II, p. 19; Apresentação GTIM 2005-11-26): “Quem vão ser os intervenientes”; “Qual o âmbito de intervenção expectável para cada interveniente”; “Que momentos de desenvolvimento estão previstos para esta fase”; “Que interligações expectáveis entre os intervenientes nesta fase”; “Que monitorização desejável para esta fase de preparação de propostas”. Assim, o Protocolo de Parceria representava a transição entre a fase de desenho e a fase de implementação e era constituído por um conjunto de “peças de projeto” (assim como emergiu na análise documental). Estas peças representavam os “produtos esperados”, por cada um dos três territórios objeto de intervenção, da fase de preparação da ação.

Importa aqui sublinhar que a “evolução” de diferentes versões dos Planos de Ação, que levaram à assinatura do Protocolo de Parceria, demonstra como o plano de ação foi o resultado mais tangível da lógica flexível na base da IBC. Isto é, configurava-se como tradução de momentos de negociação das agendas individuais dos atores envolvidos. Face à hipótese que nesta tese se assumiu, relativa à necessidade da inovação inter e intra-organizacional (cf. Capítulo 1), as peças que constituíam o Protocolo de Parceria representavam também o conjunto de condições ‘materiais’ da ação, para facilitar a antecipação das mudanças e a complexidade da sua concretização (cf. Capítulo 2 e Capítulo 4). Como veremos no parágrafo seguinte, a responsabilidade para a apresentação destas peças (ao Grupo de Trabalho interministerial (GTIM) era do Grupo de Apoio Técnico (GAT).

Especificamente, de acordo com a análise documental, e com os ‘momentos’ acima referidos, estas peças eram as seguintes:

Diagnóstico

O diagnóstico era construído de acordo com a metodologia da análise SWOT (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), associada à identificação de necessidades, problemas, potencialidade e recursos. No seio da IBC, esta abordagem apostava no uso de uma perspetiva participativa que assentava no envolvimento dos atores a nível local (câmaras, organizações de base local, população em forma não organizada). Também, para a gestão do processo, eram contratualizadas equipas técnicas especializadas (peritos) em domínios diversificados (ciências sociais, engenharias, arquitectura, economia e gestão). Assim, o diagnóstico era entendido como o ‘retrato participado’ do estado da arte, fidedigno (face a realidades locais) e legitimado (coletivamente construído e aceite pelos agentes transformadores envolvidos), de cada um dos territórios.

Plano de ação

O Plano de Ação (PA) tinha como ponto de partida o estado da arte desenvolvido no contexto do Diagnóstico participado, e representava a síntese da 'tipologia de atividades' a serem executadas, deixando em aberto, para o efeito do modelo 'flexível' precedentemente referido, o seu aprofundamento operacional no que remete para as formas da sua concretização. Assim, os planos de ação representavam a síntese da concertação do posicionamento dos atores envolvidos na IBC, isto é, eram a tradução operacional da interpretação que os agentes transformadores tinham feito da iniciativa. Por esta razão, importará, na análise da fase de implementação, analisar a sua evolução ao longo do processo de negociação entre parceiros, que se concluiu com uma versão definitiva do próprio plano.

Plano de Parcerias

O Plano de Parcerias representava o 'sistema de atores' a serem envolvidos, através da atribuição de responsabilidades, na 'concretização' (em vários níveis, desde a coordenação e animação até à execução das ações) das atividades definidas nos Planos de Ação. Esta concretização representava a verdadeira aposta das novas formas de governança que estavam a ser ensaiadas na IBC, com vista a auto-sustentação da ação (cf. Capítulo 5). Seguindo a lógica de construção flexível dos Planos de Ação, os Planos de Parcerias também não excluía *a priori* a participação de novos atores, ou a saída dos atores que estavam inicialmente envolvidos (Pressupostos n. 4, 5 e 6). O mapeamento da tipologia de atores será essencial na análise da fase de implementação, com o objetivo de entender quais as características que a configuração de atores tiveram, sobretudo no que remete para a dimensão da integração interinstitucional.

Plano Financeiro

O Plano Financeiro (PF) estava associado aos programas de intervenção locais aferentes a cada uma das três localidades. Neste contexto, cada uma das ações previstas não era acompanhada pela identificação *a priori* de linhas de financiamento mobilizadas para a sua execução. Contrariamente, os PF substanciavam-se na identificação de amplos quadros de financiamento (como foi o caso do QREN) onde se poderiam sucessivamente procurar as linhas de financiamento mais adequadas a tipologias de intervenção diversificadas (como foi o caso do programa EQUAL). Neste sentido, a identificação exata dos recursos financeiros necessários surgiu ao longo da fase de desenho e implementação dos Planos de Ação.

Sistema de Gestão

Representava o "modelo de gestão" da ação das fases de desenho e implementação da ação. Através da atribuição de compromissos e responsabilidades, o modelo de gestão definia as geometrias formais (decorrente do Protocolo de Parceria) que regulavam a

interação entre atores. Como veremos no parágrafo seguinte, estes atores eram agrupados e tinham que negociar as próprias agendas individuais e trabalhar de forma colaborativa para cumprir o programa de intervenção, decorrente do compromisso assumido no contexto do protocolo de parceria. Eram estes grupos: o “Grupo de Parceiros Locais” (GPL), o “Grupo de Trabalho Inter-ministerial” (GTIM), o “Instituto Nacional de Habitação” (sucessivamente convertido em IHRU), o “Grupo de Consultoria” ou consultores (GC), o “Grupo de Apoio Técnico” (GAT), os “Parceiros Financeiros” (PF) e, finalmente, a “Unidade de Ação Estratégica Local” (UAEL).

Cronograma

O cronograma representava o faseamento no tempo da execução das atividades previstas nos planos de ação, relativamente à fase de implementação. Este cronograma era atualizado à medida que a evolução da implementação da IBC proporcionava novos desafios de ação.

Plano de Indicadores e Resultados

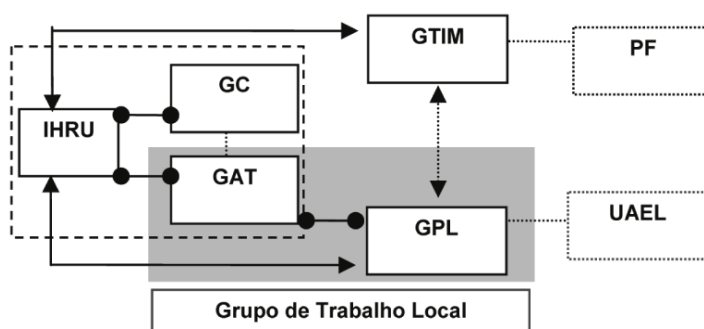
O Plano de Indicadores e Resultados estava associado às fases de ‘monitorização’ e ‘avaliação’ da IBC, e tinha como objetivo o entendimento da execução das ações, desenhadas nos três Protocolos de Parcerias, ao longo da implementação da IBC. Isto é, para cada projeto incluído no Plano de Ação era definida uma série de indicadores, que serão tidos em conta nas diferentes etapas que caracterizam a fase de avaliação da IBC. Como veremos, o sistema de avaliação desenhado *ad hoc* no contexto da IBC assentava, de forma não convencional relativamente às práticas de avaliação de políticas públicas dominantes, numa abordagem da auto-reflexão crítica (enquanto contexto de experimentação) dos agentes envolvidos, ao longo da ação. Face à sua relevância para a definição de recomendações de política pública que nesta tese serão formuladas, a análise desta fase representa o ponto de partida para a reflexão crítica que será apresentada nos Capítulos 8 e 9.

6.2.6 As implicações do ‘sistema de funcionamento e procedimentos’ para o “modelo de gestão”

Neste parágrafo apresenta-se a análise do “modelo de gestão” da “fase de preparação” e da fase de “implementação da ação” (cf. Parágrafo precedente). A análise dos documentos internos de processo revelam que o ‘sistema de procedimentos e funcionamentos’ eram o pano de fundo do desenho do “modelo de gestão” e, conseqüentemente, da implementação da ação. Procedimentos e funcionamentos representavam, assim, a estrutura da IBC na sua tradução no modelo de gestão.

Neste contexto, importa evidenciar dois registos de análise. Por um lado, o modelo de gestão definido a nível da Administração Central na fase de desenho da IBC, mas cujo

desenho não correspondeu com a ‘ação no desenho’ dos “projetos de intervenção” (a fase chamada de “preparação da ação”) que constituiu o primeiro passo da fase de implementação. Isto é, as fases de “preparação” e de “concretização” constituem a fase da implementação, mas a sua filosofia, de seguida apresentada, foi desenhada a nível central. Esta filosofia, através da sua tradução no modelo de gestão, era o que se pretendia testar na IBC. Por outro lado, a flexibilidade na geometria dos atores envolvidos (prevista *a priori* nos princípios constituintes do RCM n.143/2005) implicou que a ação fosse readaptada ao longo do seu desenvolvimento (cf. lógica incremental), acolhendo a ocorrência de eventos não previstos. Esta flexibilidade traduzia-se, no desenho do modelo de gestão, na ‘rotatividade’ das funções e responsabilidade que os atores iam assumindo na fase de implementação, entre a preparação da ação e a sua concretização. Isto é, previa-se que as funções e as responsabilidades fossem atribuídas nesta passagem.



IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (ex- INH)
 GC – Grupo de Consultores
 GAT – Grupo de Apoio Técnico
 GTIM – Grupo de Trabalho Interministerial
 GPL – Grupo de Parceiros Locais
 PF – Parceiros de Financiamento
 UAEL – Unidade de Acção Estratégica Local

Figura 6.3. Modelo de Governança na fase de Preparação da Ação. Fonte: Sousa, 2008, p. 72.

Assim, o modelo de gestão traduz a estrutura da ação (os procedimentos). De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.6 Parte II, pp. 19-22), a configuração dos atores na fase de preparação da ação era caracterizada por:

Grupo de Trabalho Inter-ministerial (GTIM)

A ação deste grupo de trabalho era na IBC um aspeto central, no que remete para o princípio âncora da iniciativa, o da ‘coordenação integrada’ entre os atores envolvidos nos vários níveis de governança, especificamente no da ‘coordenação inter-institucional’. Esta coordenação, até ao lançamento da IBC em Portugal, não era ‘convencional’ na ação

pública corrente. O princípio da ‘coordenação integrada inter-institucional’ (enquanto tradução do pressuposto da IBC da ‘integração entre políticas’) concretizou-se na constituição do ‘Grupo de Trabalho Inter-ministerial’ (GTIM). Conforme emergiu da análise documental, este grupo era constituído pelos representantes dos ministérios envolvidos e pelos presidentes das três câmaras municipais dos territórios objetos de intervenção, e era presidido pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC).

Especificamente, os ministérios envolvidos eram 7: o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional; a Presidência de Conselho de Ministros; o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; o Ministério da Educação; o Ministério da Administração Interna; o Ministério da Cultura; o Ministério da Saúde. Posteriormente, juntou-se o Ministério da Justiça, como definido na RCM n.143/2005. O GTIM tinha como função a “orientação estratégica” (Registo de Processo, 2012, p. 19) da iniciativa e a validação e o acompanhamento do processo. Isto é, o GTIM estava responsável pela viabilização da coordenação entre políticas setoriais na sua relação com as especificidades de cada território. Particularmente, de acordo com o Registo de Processo (ibidem, precedente), o GTIM tinha três funções e responsabilidades específicas: “Enquadrar e assegurar a participação dos seus técnicos nos grupos de trabalho ao nível territorial e local”; “Validar e assegurar as decisões necessárias à prossecução dos instrumentos de trabalho e à formalização dos protocolos de parcerias para cada território”; “Cada membro do GTIM tinha que indicar os representantes no GPL’s de cada território”.

Grupo de Trabalho Local (GTL)

O GTL era composto pelo Grupo de Parceiros Locais (GPL) e pelo Grupo de Apoio Técnico (GAT), por cada território. No que remete para o GPL, este representava o verdadeiro *core* da ação, na medida em que era composto por todos os intervenientes ativos na IBC, isto é, os agentes transformadores. O GPL incluía também o INH (sucessivamente IHRU), que mantinha a sua função de ‘animador’ e coordenador da IBC. Esta última, que foi seguidamente assumida (na fase de implementação dos planos de ação) pelos “chefes de projeto” contratados para este fim. Por cada território objeto de intervenção havia um GPL que tinha as seguintes funções: concertação do compromisso na base da intervenção (o “Protocolo de Parceria”); elaboração do Diagnóstico local participado com a população (na abordagem convencional da análise SWOT); “construção concertada dos Planos de Ação” (ibidem, Registo de Processo, 2012). Isto é, de acordo com o Registo de Processo, o GPL reunia, num único órgão executivo, um conjunto de agentes constituído pelos seguintes representantes:

- “Ministérios a nível (técnico) local” (como dirigentes superiores e decisores políticos), que, à data, tinham a responsabilidade da execução de políticas centrais a nível local. A concretização da IBC neste contexto decorria num duplo registo. De um lado, de processos de desconcertação da ação pública central, como é o caso do Ministério do

Trabalho e Solidariedade Social que, através dos Centros Locais para o Emprego e dos Centros Distritais da Segurança Social, executava as políticas de emprego. De outro lado, da participação de representantes diretos dos ministros nas reuniões da IBC que tiveram lugar nos três territórios objeto de intervenção (fase de preparação da ação).

- “Autarquias (Câmaras e Juntas de Freguesia)” (como dirigentes superiores e decisores políticos), que, à data, tinham a responsabilidade da execução das políticas públicas locais, o que se traduziu em processos de descentralização da ação pública central. Neste contexto, o que estava em causa era a concertação entre as agendas políticas locais, agendas políticas da Administração Central e as necessidades das populações residentes nos territórios de intervenção.
- “Entidades de referência local e líderes da população”. Estas entidades, correspondiam a organizações da sociedade civil que atuavam nos três territórios, com projetos em áreas de intervenção diversificadas (nomeadamente, da ação social). Tratava-se de Organizações Não-governamentais (ONG’s), Institutos Públicos de Solidariedade Social (IPSS), associações culturais ou cooperativas de solidariedade social ou ainda centros paroquiais e outras instituições de solidariedade social, como é o caso da Santa Casa da Misericórdia, entre outras. No que diz respeito aos líderes, estes eram personalidades locais reconhecidas como mobilizadoras da coletividade.

Assim, a concretização da IBC dependia não tanto da tipologia de atores, mas sim da forma como estes atores estavam envolvidos em projetos concretos nos três territórios (tipologia de recursos utilizados, relações organizacionais entre atores, etc.). Neste sentido, a IBC não só se ‘apoiou’ em projetos e programas (procurando a articulação) que estavam a decorrer, na altura, como também coincidiu e se transformou ela própria nestes projetos (procurando a integração). Como veremos na análise da fase de implementação, isto verificou-se no caso de projetos regulamentados por quadros operacionais nacionais ou comunitários (como, por exemplo, a iniciativa “EQUAL” ou o programa nacional “Escolhas”), bem como de projetos desenhados pelas organizações da sociedade civil de base local.

Face a esta estrutura, importa aqui sublinhar dois aspetos que serão tidos em conta na análise da fase de implementação. Em primeiro lugar, o GPL como tradução operacional (através do envolvimento de ministérios, poder local e sociedade civil local) da relação entre “lugares”, “organizações” e “poder”. É na ação do GPL que se encontram os pressupostos de inovação inter e intra-organizacional da IBC (cf. Capítulo 4, pressupostos n.2, 3,4, 5), que visam a auto-sustentação da ação. Em segundo lugar, o GPL como ‘dispositivo de intermediação’ entre os níveis de governança envolvidos na ação, assumindo especificidades próprias em cada um dos três territórios de intervenção. Neste contexto, nem todos os representantes da Administração Central estiveram presentes, de forma igual, nos três territórios. As formas de envolvimento estavam dependentes das decisões tomadas nos domínios de política pública diversificados (educação, emprego, cultura, etc.), com implicações nos planos de ação. Isto é, o GPL explicitava a tensão latente entre as ‘unidade

de competência' de cada um dos agentes transformadores e as 'unidades de intervenção territorial' (cf. Capítulo 2) definidas no contexto da IBC. Esta tensão será objeto de análise aprofundada no Capítulo 8.

No que remete para o GAT, este tinha a função de desenvolver o sistema metodológico na fase de "preparação da ação", com o objetivo de orientar e acompanhar a ação do GPL, visando assegurar a coerência interna da sua ação. Especificamente, a responsabilidade do GAT era apresentar ao GTIM a formulação final das diferentes componentes de projeto, elaborando a síntese dos trabalhos desenvolvidos pelo conjunto de parceiros. Isto é, de acordo com o Registo de Processo, o GAT apoiava metodologicamente a elaboração das "vertentes técnica, financeira, de compromisso de parceiros, de modelo de gestão e funcionamento, e de configuração de indicadores para a monitorização das intervenções" (Registo de Processo, 2012, Parte II, p. 20). Neste contexto, o GAT era chamado a animar as sessões de trabalho com os parceiros (por exemplo, no contexto de grupos de trabalho temáticos), adotando "abordagens participativas na construção das propostas de intervenção" (Registo de Processo, 2012, Parte II, p. 20) e na recolha e análise da informação para a elaboração do diagnóstico, com vista à "configuração do protocolo de parceria" (Registo de Processo, 2012, Parte II, p. 20) por cada território. Relativamente à sua composição, o GAT era composto por três equipas (uma por cada território objeto de intervenção) de peritos, especializados em áreas disciplinares diferentes relacionadas com a intervenção sócio-territorial (ciências sociais, arquitetura, engenharias, economia, etc.).

Instituto Nacional de Habitação

O INH (hoje IHRU) é uma instituição da Administração Central com funções diferenciadas no domínio das políticas de habitação, como o financiamento do parque em regime de propriedade pública, a sua gestão ou ainda a produção de informação. O IHRU foi instituído em 2006 (ano que corresponde à fase de 'preparação' da IBC), assumindo as funções do então extinto INH, bem como novas responsabilidades. No contexto específico da IBC, o IHRU tinha o papel de facilitador, coordenador e animador da ação nos três territórios. Isto é, através da animação territorial, o IHRU tinha a 'função de facilitar a emergência não espontânea da governança local' (cf. Pressuposto n.2), representando a 'forma de estar' da Administração Central nos territórios de intervenção. Neste sentido, a IBC representou o contexto para testar a ação do IHRU. Por estas razões, e face às perguntas formuladas no contexto da questão de partida desta tese (cf. Capítulo 1), a análise da forma de estar da Administração Central nos três territórios ocupa um lugar privilegiado nas dimensões de estudo, no seio da análise empírica aqui apresentada.

Grupo de Consultoria (GC), ou de Consultores

Similarmente ao GAT, o GC era o ator mais 'externo' do processo. Isto é, o GC esteve envolvido na fase de preparação da ação, tendo cessado as suas funções antes da fase de concretização da IBC. Isto é, como veremos na análise de conteúdo, o GC e o GAT foram envolvidos na IBC unicamente até à estabilização e formulação definitiva dos PA. O GC era composto por três peritos na área da intervenção sócio-territorial (sociologia urbana, serviço social, economia), com a função de definir a orientação estratégica e metodológica (definição das dimensões de coerência, pertinência e eficácia) da ação. Para o efeito desta função, o GC tinha que: validar tecnicamente as propostas a serem apresentadas ao GTIM; sugerir formas possíveis da sua operacionalização; analisar as dinâmicas que estavam a decorrer nos três territórios; participar na escolha dos GAT's.

Parceiros Financeiros (PF)

O uso de uma lógica inovadora na definição do sistema de recursos (financeiros e humanos) representou um aspeto essencial na IBC. Isto é, na IBC procurava-se ultrapassar os limites das práticas convencionais da ação pública correntes e de experiências precedentes (nomeadamente, da experiência URBAN). O principal limite destas práticas e experiências era a dependência do desenho da ação dos meios disponíveis. Assim, procurando ultrapassar este limite, a IBC visava dissociar a ação nos territórios (através da inovação inter e intra-organizacional, a partir da construção de parcerias e facilitada pela animação territorial) de um modelo financeiro estabelecido *tout court a priori* (cf. Pressupostos n.3, 4, 5). Nas práticas convencionais, este modelo financeiro corrente estava associado a intervenções na dimensão física, nomeadamente na construção de equipamentos sociais. Tendo isto em conta, o que estava em causa na IBC não era tanto a tipologia de recursos, mas sim a forma como estes eram mobilizados face aos objetivos da sua utilização. Consequentemente, o modelo financeiro era uma parte essencial da abordagem 'flexível' à governança multinível, integrada e colaborativa.

Face a esta filosofia, de acordo com o Registo de Processo, o que estava previsto era que os parceiros financeiros fossem "entidades ou fundos, privados, públicos ou comunitários que pudessem vir a ser chamados a participar financeiramente nos projetos, sem que a isso corresponda uma intervenção operativa na gestão direta da intervenção nos territórios" (Registo de Processo, 2012, Parte II, p. 20). Isto é, no modelo financeiro da IBC designavam-se quadros de financiamentos amplos, mas deixava-se em aberto as formas de mobilizar estes recursos, bem como a possibilidade de utilizar outras fontes de financiamento. Os principais quadros identificados foram os fundos dos "Programas Operacionais (PO)" no âmbito do QREN, os "EEA Grants" no âmbito do "Instrumento Financeiro do Espaço Económico Europeu" (Fundos EFTA) e ainda fundos de "Investimentos Privados de Empresas". A aplicação desta lógica, colocava *a priori* três

possíveis implicações para a operacionalização da ação, em três dimensões: na dimensão do desenho da ação, na dimensão procedimental e na dimensão operacional.

Na dimensão do desenho, a implicação principal era que se privilegiasse a construção participada da 'estratégia', em detrimento do desenho de 'instrumentos' pré-formatados e construídos de forma convencional (Ferrão, 2015). O que significava basear a ação na estratégia e não nos instrumentos, sem desvalorizar a relevância destes. Na dimensão operacional, a prioridade conferida à estratégia implicava que a ação nos territórios fosse viabilizada pela capacidade organizacional e técnica dos atores envolvidos, bem como dos respetivos recursos (humanos, financeiros, relacionais, etc.). Por último, na dimensão procedimental estava em causa a necessidade de experimentar novos modelos capazes de "garantir o funcionamento das propostas" (Registo de Processo, 2012, Parte II, p. 21). Estes novos modelos foram operacionalizados em dimensões diferentes da ação. Como veremos nos capítulos seguintes, foi este o caso dos procedimentos de contratação para a execução de ações.

Unidade de Ação Estratégica Local (UAEL)

A UAEL, desenhada já a partir do RCM n.143/2005, era a "estrutura de animação e acompanhamento dos projetos de intervenção em cada território", a funcionar unicamente durante a fase de implementação da IBC, isto é, na "execução dos projetos" (Registo de Processo (2012, Vol.6, Parte II, p. 21). Especificamente, a UAEL funcionava através da ação conjunta de três atores - a "Comissão Executiva", CE, a "Comissão de Acompanhamento", CA, e as "Equipas Locais de Projeto", ELP, composta por atores que já tinham sido envolvidos na fase de preparação da ação. Isto é, não se tratava de um órgão constituído *ex-novo*, mas sim de uma reconfiguração de estruturas já existentes na fase de preparação da ação.

Importa sublinhar dois aspetos relevantes para o entendimento da fase de implementação, que será analisada no próximo capítulo. Em primeiro lugar, a UAEL, que tinha a função de animação e acompanhamento da ação, era composta pelos atores responsáveis pela execução da ação (como, por exemplo, as organizações da sociedade civil). Em segundo lugar, embora a função da UAEL se esgotasse com a execução dos projetos previstos nos planos de ação, os efeitos da sua ação estavam dependentes das agendas individuais dos atores que a constituíam.

Será objetivo do Capítulo 7 analisar a forma como se desenvolveram as ações na fase de implementação. Esta análise fundamentará o entendimento dos efeitos líquidos da IBC, que será desenvolvido nos capítulos finais desta tese.

CAPÍTULO VII: Territórios de Intervenção

7.1. Três biografias ‘locais’, um único projeto de políticas ‘central’

Neste capítulo serão caracterizadas as três áreas urbanas em crise objeto de intervenção na IBC. No capítulo precedente vimos como o sentido da experimentação implícito na IBC se traduziu num modelo de governança flexível, e como este modelo foi operacionalizado, através do modelo de gestão, na sua adaptação aos três territórios objeto de intervenção: o Bairro do Alto da Cova da Moura (Amadora), o Vale da Amoreira (Moita) e o Bairro do Lagarteiro (Porto, Campanhã). Isto é, a adequação a nível local das novas formas de governança (multiníveis, integradas e colaborativas) que estavam a ser ensaiadas na IBC, tinha que se confrontar com os desafios específicos que cada uma destas áreas colocava às políticas públicas centrais e às políticas públicas locais. Assim, a ‘abordagem territorial às políticas públicas’, que já debatemos, tinha que se adaptar às realidades locais, isto é, aos destinatários da intervenção (lugares, pessoas, instituições).

Para o efeito do debate apresentado nos parágrafos precedentes, estava em causa a capacidade da governança local (de cada um destes três territórios), de incorporar ou não as novas formas de governança que foram desenhadas a nível central, e o sistema de procedimentos associados a estas formas. Conforme referido pelo Registo de Processo (2012), estas três áreas urbanas em crise partilhavam parte destes desafios e problemas, embora possuíssem aspetos diferenciados. Na perspetiva de análise de políticas públicas, face às dimensões analíticas apresentadas nesta tese (cf. Capítulo 5), estas características decorriam da relação destas localidades com a trajetória de políticas públicas locais e centrais. Estas políticas não tinham sido capazes de proporcionar soluções adequadas aos problemas crónicos e estruturais que estas áreas colocavam, problemas estes que, de acordo com a perspetiva teórica e conceptual na base desta tese, não tinham origem no território de intervenção (ex.: desemprego). Neste sentido, os três territórios-piloto são três áreas urbanas em crise que apresentam problemas similares (ex.: desemprego), mas que são derivados de causas diferentes e manifestados também de forma diferente. Para além disso, estas áreas possuem características estruturais que as diferenciam (ex.: regime de propriedade da habitação, composição demográfica, etc.).

Relembrando que a questão de partida prende-se com a verificação da adequação de novas formas de governança aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, torna-se assim necessário analisar quais as características-chave para cada um dos territórios. Para este efeito, foi desenvolvido (a partir da perspetiva apresentada por Sousa, 2008, p. 70), um modelo de leitura comum que facilita a sistematização da informação, adaptado ao objetivo desta tese. Os dados de natureza técnica qualitativa utilizados para a reconstrução destas biografias decorrem da análise de conteúdo efetuada quer nos documentos, quer nas entrevistas.

“Tinhas aqui uma coisa interessante para testar isto tudo, não é, tinhas três regimes de ocupação, três tipos de edificado, três tipos de dimensão, três tipos de presença da Administração Central ou local nos territórios, tinhas ou não uma rede social...” (E1MA)

Assim, a perspetiva analítica proposta por Sousa vem aqui utilizada, juntamente com outras dimensões: a ‘localização’; a ‘dimensão’; a ‘relação com o envolvente’; o ‘tipo de construção’; o ‘regime de propriedade da habitação’; o ‘tipo de problema’; a ‘relação com a trajetória de políticas públicas’ (de iniciativa central ou de iniciativa local), na área da ação social e das políticas públicas de habitação; a existência de ‘potencialidades’; a ‘relação com o contexto do debate político local e com a Administração Central’; e a ‘tipologia e grau de consolidação das redes sociais’.

De entre estas dimensões, a ‘relação com a trajetória de políticas públicas’ ocupará um lugar privilegiado na reconstrução de cada uma das três biografias locais. Especificamente, as três áreas urbanas em crise objeto de intervenção da IBC foram, ao longo das décadas, elegíveis (mas nem sempre sujeitas a intervenção, particularmente no caso do Lagarteiro) a programas e iniciativas que resultaram inadequados aos desafios específicos que estas áreas colocavam.

Estes instrumentos diferenciavam-se pelas seguintes dimensões:

- Pela natureza da intervenção, experimental ou não (políticas setoriais).
- Pelo facto de terem sido, ou não, desenhados para intervir exclusivamente na área de intervenção (lógica de seletividade territorial).
- Pela existência, ou não, de outros programas de natureza experimental, implementados em outras áreas urbanas em crise em Portugal, que podem ter influenciado o desenho da IBC.
- Pelo facto de terem sido, ou não, efetivamente implementados em territórios de intervenção.
- Por último, pelas diferenças na dimensão do posicionamento institucional, assumido entre os atores envolvidos, tendo implicações na configuração das relações entre o poder público (central ou local), atores envolvidos na execução financeira (como, nalguns casos, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, CCDR) e a sociedade civil organizada (nomeadamente, associações e instituições de solidariedade social).

A inadequação destes instrumentos justificou assim a emergência da IBC, na medida em que se visava ultrapassar os limites de experiências precedentes (cf. Capítulo 4). Importa aqui salientar um aspeto essencial, o da ‘tipologia e grau de consolidação das redes’, no qual estas redes corresponderam às organizações da sociedade civil organizada, na IBC. Estas organizações eram na IBC consideradas o meio para a sua concretização, em articulação com os sistemas de governação centrais e locais (interinstitucional), e a garantia de eficácia, eficiência e sustentabilidade da intervenção (Pressupostos n.2, 5).

7.1.1. O Bairro do Alto da Cova da Moura

Face ao volume de análises e estudos, produzidos no meio académico, na área dos estudos urbanos (especificamente antropologia social, planeamento urbano, arquitectura), o Bairro do Alto da Cova da Moura representa provavelmente o caso de estudo ‘por excelência’ em Portugal. Esta atenção foi também suportada pela produção de serviços por parte da comunicação social, que retratam maioritariamente (mesmo com alguma exceção) eventos ou dinâmicas de conflito social⁵. Não importa aqui aprofundar as razões na base desta atenção para este território, nem avaliar criticamente estas produções, mas sim sublinhar que este não é um território virgem, nem do ponto de vista das reflexões críticas científicas, nem do ponto de vista das intervenções de políticas públicas, nem ainda de projetos desenvolvidos pela sociedade civil organizada e outras instituições de solidariedade social (e, em geral, de base local) neste território. Isto é, conforme a perspetiva analítica apresentada no Capítulo 1, a Cova da Moura é um ‘território manuseado’ pelas políticas públicas.

Localização, dimensão e relação com o envolvente

Situado na parte oriental do Concelho de Amadora (precedentemente, até 1979, pertencente ao Concelho de Oeiras), na Área Metropolitana de Lisboa (AML), a existência do bairro da Cova da Moura tem a sua origem nos processos de transformação urbana que ocorreram logo a seguir do 25 de Abril de 1974. Especificamente, assim como referido pelos relatos de interlocutores privilegiados entrevistados no bairro⁶, a existência deste bairro é o resultado da construção de um ‘projeto de vida’, individual e coletivo, do fluxo migratório dos chamados ‘retornados’ e dos chamados ‘refugiados’ dos PALOP (principalmente, Cabo Verde), mas também, em parte (em termos percentuais), de outras populações oriundas das zonas rurais mais pobres do país (nomeadamente, do Norte e do Alentejo), assim como uma parte de população originária do Leste europeu.

De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.6, Parte II, p. 14), estas populações encontraram no bairro um “espaço de acolhimento” que viabilizasse o melhoramento das condições de vida face ao lugar de proveniência, nomeadamente das condições materiais. De entre estas, a questão habitacional ocupa um lugar privilegiado na biografia da Cova da Moura. Neste contexto, esta área urbana em crise foi sendo caracterizada, ao longo das décadas e de forma diretamente proporcional ao aumento da população, por um aumento

⁵ dimensão esta que foi analisada de forma sistemática, quer no contexto da IBC, no seio da elaboração do “Diagnóstico Participado”, quer no contexto de projetos de investigação académica na área do urbanismo, da antropologia e da sociologia urbana.

⁶ importa aqui sublinhar que estes relatos, apesar de não terem sido coletados no contexto desta tese (mas sim no âmbito de projetos de investigação-ação precedentes) e não tendo sido por isso objeto de análise de contido sistemática, são, conforme referimos no início deste capítulo, considerados como pertinentes para reconstruir as origens do bairro.

relevante da densidade habitacional. A Cova da Moura acolhe uma população de cerca 7000 residentes numa área total de 16.5 hectares, definida por “habitações precárias que ao longo dos anos vão sendo melhoradas” (Registo de Processo, 2012, Vol.6, Parte II, p. 14). Importa aqui sublinhar que, de acordo com o Registo de Processo, o número de população residente era (e é) sujeita a variações, em força de problemas diversificados. De entre os mais relevantes, o problema da regularização de parte da população (sendo a Cova da Moura composta maioritariamente por populações provenientes dos PALOP’s e muitos deles ilegais). Face à relevância desta questão, veremos como foi considerada na fase de implementação dos Planos de Ação.

Assim, a existência da Cova da Moura assenta nos processos de desenvolvimento urbano que estavam a decorrer de forma intensa em Portugal, após o fim da ditadura salazarista. O que levou a um aumento exponencial da procura de habitação, por parte da população com baixos rendimentos e dificuldade em suportar os encargos associados. Estes processos traduziram-se, na sua maioria, na forma de sub-urbanização, definida pela localização do setor produtivo industrial (e, mais tarde, pelo setor dos serviços) e pela procura de habitação da população empregada nestes setores, nos concelhos da primeira coroa da AML. De entre estes concelhos, o da Amadora foi, derivado da sua colocação geográfica privilegiada nos termos de acessibilidades aos territórios urbanos limítrofes (nomeadamente, a cidade de Lisboa), um dos concelhos mais interessados por estas dinâmicas.

Importa aqui salientar que o concelho da Amadora inclui no seu território um conjunto significativo de áreas urbanas em crise⁷, sendo representativo destas em Portugal (quando comparadas com o território concelhio e considerando a sua relevância, nos termos de densidade populacional). Por esta razão, a análise do caso da Cova da Moura não pode ser dissociada da sua “relação com o envolvente” (Sousa, 2008), isto é, dissociada da ‘totalidade das áreas urbanas em crise’ existentes na Amadora, com as quais se encontra relacionada.

Neste sentido, a Cova da Moura pode ser considerada como uma das “unidades urbanas “encastradas” (ibidem, precedente) neste território, quer do ponto de vista administrativo (sendo situada entre a freguesia de Damaia e a freguesia da Buraca), quer na sua relação com outras áreas urbanas em crise próximas a este bairro (por exemplo, o Bairro da Antiga Estrada Militar ou ainda o Bairro 6 de Maio), quer ainda na sua relação com outras áreas urbanas ‘não em crise’ (cf. Capítulo 1), geograficamente próximas. De acordo com os relatos acima referidos, a procura de habitação não teve uma resposta pública adequada, em termos de oferta. Assim, a Cova da Moura representa um exemplo claro da

⁷ vejam-se os resultados do projeto de investigação “exPERTs”, no qual o dourando esteve envolvido antes do início do regime de dedicação exclusiva no contexto da bolsa de doutoramento, financiada pela FCT.

inadequação das políticas públicas, e a questão da relação com a totalidade das áreas urbanas em crise será retomada nos parágrafos seguintes.

Tipo de construção, regime de propriedade da habitação, tipo de problema

A Cova da Moura encontra-se numa situação específica no que diz respeito ao quadro regulamentar urbanístico, e em particular aos instrumentos urbanísticos nos diferentes níveis de intervenção (Plano Diretor Municipal, Plano de Urbanização e Plano de Pormenor). Neste contexto, a Cova da Moura é um bairro “de génese ilegal”, constituído por habitações próprias ou alugadas, parte delas (de acordo com os documentos internos de processo) em condições de insegurança estrutural e com necessidade de reabilitação. Similar a outras áreas localizadas no mesmo território concelhio, a Cova da Moura foi definida como Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU). Sucessivamente (na década de noventa), como área potencialmente sujeita à Lei das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), e finalmente (na década de ‘2000) como “área estratégica de desenvolvimento” (CMA, 2014, p. 72) pelo Plano Diretor Municipal (PDM). Isto é, a Cova da Moura é considerada como uma área ‘clandestina’, na medida em que o seu tecido edificado foi construído sem licenciamento, surgindo num terreno em regime de propriedade privada (cerca de 70%) e pública (restantes 30%). Surgindo, assim, associada a um contexto de ‘posse ilegal dos terrenos’ (Sousa, 2008) de “construções de génese ilegal” (Sousa, 2008).



Figura 7.1. Ruas da Cova da Moura. Fonte: Autor (2014)

Na análise documental e nas entrevistas, emergiu que tanto o enquadramento urbanístico como o regime de propriedade, no caso da Cova da Moura, estão na origem de contradições e paradoxos na gestão do parque habitacional do bairro. São exemplos o pagamento de impostos ou da ligação infraestrutural com serviços básicos. Apesar da posse

ilegal dos terrenos por parte dos residentes, as habitações eram e são sujeitas aos quadros normativos vigentes. Esta situação manteve-se até hoje e representa o principal impasse na definição de uma solução definitiva para o aumento da qualidade de vida, determinando uma condição de ‘insegurança quanto ao futuro da posse das habitações’.

A análise das avaliações desenvolvidas sobre a experiência da IBC na Cova da Moura confirma este posicionamento. Importa lembrar que um dos pressupostos da IBC (face à sua natureza experimental) era a facilitação da emergência não espontânea da governança local que, no caso da Cova da Moura, deveria estar na base da requalificação urbanística. Neste sentido, visava-se mobilizar a população local, envolvendo-a diretamente no processo de requalificação urbanística e reabilitação habitacional, com a intenção de que a população continuasse a residir no bairro após a resolução da questão fundiária. Esta dinâmica, na dimensão do quadro regulamentar urbanístico e habitacional, representa o aspeto mais sensível da experiência da IBC na Cova da Moura, e será retomado na análise da fase de implementação. Especificamente, no Capítulo 8, será analisada a pertinência, ou não, da animação territorial dissociada das questões físicas (cf. Pressuposto n.3).

O Diagnóstico Participado, elaborado em 2006 (antes da assinatura do Protocolo de Parceria e como ponto de partida para os Planos de Ação), identifica os problemas de “posse ilegal dos terrenos” e das “condições de insegurança” de uma parte do parque habitacional, bem como a existência de outros problemas de natureza estrutural. Assim como referido pelo Registo de Processo (2012) e pelos documentos internos de processos, estes problemas eram:

- o isolamento espacial, causa de estigma social, que define a área como um bairro fechado em si próprio e como um contexto marcado pela insegurança pública para com o exterior.
- a degradação física das ruas e dos espaços públicos.
- A venda e consumo de droga, o sentimento de insegurança a esta associado, com implicações negativas nos termos da influência social na população mais nova.
- A fragilidade na estrutura do emprego, associada: a precariedade perante o trabalho (contratos de trabalho incertos, baixas remunerações); a baixa qualificação do capital humano jovem em idade de trabalho face às exigências contemporâneas do mercado; a população empregada em formas de trabalho mono-setorial (construção civil para os homens e trabalho doméstico, restauração e comércio para as mulheres); a discriminação negativa com base no local de residência (cf. Capítulo 1, *address-effect discrimination*).

Relação com a trajetória de políticas públicas precedentes (Pré-IBC)

A Cova da Moura, enquanto área urbana em crise, foi ao longo do tempo ‘elegível’ à intervenção da ação pública direta, de tipo *area-based* e *people-targeted* (cf. Capítulo 3). Neste sentido, pelas suas características, a Cova da Moura era potencialmente ‘beneficiária’ da ação por iniciativa da Administração Central, do poder público local (autarquia), ou ainda enquadrada em linhas de financiamento comunitário (europeu). Todavia, na trajetória de

políticas públicas precedentes à IBC, a Cova da Moura não era considerada com a exceção do entendimento que está na base da experiência URBAN (cf. Capítulo 4) como uma área urbana em crise (nem no próprio RCM n.143/2005 que definia os três territórios como “bairros críticos”). Era entendida como um bairro ‘degradado’, constituído por uma população ‘em privação’ e incluído num contexto territorial de subúrbios ‘desqualificados’ (cf. Capítulo 1). Tal leitura foi implícita também na trajetória de políticas públicas antecedente à IBC, nos casos do Vale da Amoreira e do Lagarteiro.

Ao longo das décadas, a Cova da Moura tornou-se elegível a programas e iniciativas, de diferentes tipologias (*area-based* e *people-targeted*), que se traduziram em respostas inadequadas. Estas respostas foram promovidas por iniciativa da Administração Central, tinham natureza setorial e eram destinadas ao território nacional, como é o caso do Programa Especial de Realojamento (PER) e do “Programa de Financiamento para o Acesso à Habitação” (PROHABITA). Como já mencionado (cf. Capítulo 4), estes programas não tinham natureza experimental, assentando por isso em pressupostos de intervenção (cf. Capítulo 5) e em modelos de governança opostos ao da IBC. O PER, lançado em 1993, tinha o objetivo de resolver “a chaga das barracas” (Fonseca Ferreira et al., 1994; Guerra, 1997), através da demolição destas e o realojamento dos agregados familiares em outros bairros de iniciativa pública (construídos de raiz, ou não) ou privada (CDH). O PROHABITA, destinado também ao território nacional, e desenhado com o pressuposto de corrigir parte das distorções do PER, foi implementado através do apoio financeiro à habitação (para arrendamento ou aquisição), e era destinado a famílias em privação material e carência financeira. Ambos foram implementados no Concelho de Amadora, e em alguns territórios foram sobrepostos a outros programas, como é exemplo o PROQUAL da Brandoa. No âmbito da IBC, a Cova da Moura foi considerado como um território elegível a financiamento destes programas (PER, “PER Famílias” e programa “Retorno”), de forma a realojar parte da população (um número muito reduzido de agregados familiares) residente no bairro. Não obstante, de acordo com a análise das entrevistas, estes programas não chegaram a ser implementados na Cova da Moura.

No que remete à dimensão comunitária, importa destacar a iniciativa URBAN II (cf. Capítulo 4) e a iniciativa EQUAL. A primeira, o URBAN II Damaia-Buraca, foi implementada no Concelho de Amadora entre 2000 e 2006, e incluía parte das freguesias da Damaia e da Buraca. A Cova da Moura foi incluída no URBAN II, ocupando cerca de um terço da área total de intervenção, enquanto parte da “zona URBAN II” (outras zonas intervencionadas foram, por exemplo, o bairro da Antiga Estrada Militar da Damaia) no período entre 2003 e 2005 (data de lançamento da IBC). O URBAN II Damaia-Buraca, na sua implementação na Cova da Moura, foi operacionalizado através de uma ‘lógica por equipamentos’ (projetos-âncora ‘físicos’) e de uma lógica centrada em ‘tipologias específicas de população’ (*people-targeted*). No que remete para a primeira lógica, esta correspondeu à requalificação de alguns equipamentos de utilidade pública: a estrutura polidesportiva (situada numa das

entradas ao bairro, existente desde 1988 e de propriedade e gestão da Câmara Municipal da Amadora); a construção de novas salas para a creche do centro infantil S. Gerardo, no âmbito do projeto “Creche sem fronteiras”; e a requalificação dos equipamentos de uma das associações instaladas no bairro. No que diz respeito à segunda lógica, esta correspondeu com a implementação de um programa de formação para o emprego para mães adolescentes, no âmbito do “Projeto Cegonha”.

Assim, o URBAN II era destinado ao território das freguesias da Damaia e Buraca (que inclui bairros com características demográficas, habitacionais, sociais, urbanísticas, económicas e culturais heterogéneas), e não só para o bairro da Cova da Moura. Isto é, de acordo com a análise documental desenvolvida por ECORYS (2011, p. 84), o sujeito “beneficiário” era (conforme o modelo de gestão previsto para Portugal) a autoridade (pública) local, neste caso, a Câmara Municipal da Amadora. Consequentemente, as intervenções na Cova da Moura contribuían para a bondade do URBAN II Damaia-Buraca no seu conjunto. Tendo isto em conta, poder-se-ia dizer que a IBC foi diferente do URBAN II na medida em que se focou na Cova da Moura enquanto lugar fechado, mas pretendia abri-lo aos arredores. Nesta perspetiva, o URBAN II Damaia-Buraca é um caso exemplificativo da lógica de *‘infilling’* financeiro territorial, implícita nas iniciativas anteriores à IBC.

A segunda experiência aqui em análise, a iniciativa EQUAL (2000-2006), visava inovar as políticas públicas (nas abordagens, nos métodos, nas tendências emergentes para a construção de novas soluções) no domínio do combate à discriminação e à desigualdade no mercado do emprego (Comissão Europeia, 2004, p. 7), através de percursos de formação profissional. Importa aqui destacar que a iniciativa EQUAL: surgiu no seguimento das lições retiradas de experiências comunitárias precedentes (“ADAPT” e “EMPREGO”); é de natureza experimental e visa a inovação nas políticas públicas; é financiada pelo Fundo Social Europeu (FSE); é associada aos planos nacionais para o emprego e para a inclusão social dos Estados-Membros (Comissão Europeia, 2004), sendo enquadrada no contexto mais alargado da Estratégia Europeia para o Emprego (Vale et al., 2010).

Diversamente do URBAN, do ponto de vista da seleção territorial, a iniciativa EQUAL não era direcionada exclusivamente às áreas urbanas, podendo ser implementada também em outras tipologias de áreas (como é o caso das áreas rurais). Assim, retomando o Capítulo 3 desta tese, pode-se dizer que a iniciativa EQUAL atribuía maior prioridade (no desenho e na ação) às ‘tipologias de população específica’ (*people-targeted*), do que às ‘partes de território’ (*area-based*).

É com base nesta abordagem que o ‘EQUAL na IBC’ foi entendido como um instrumento a ser utilizado não só na Cova da Moura, mas também nos outros dois territórios de intervenção da IBC, procurando financiar algumas ações do PA. A experiência EQUAL, na sua relação com a iniciativa URBAN, demonstra como a dialética entre abordagens focadas ‘nos territórios’ ou ‘nas pessoas’ representa uma questão sensível para a ação pública em áreas urbanas em crise (cf. Capítulo 2, ação local *versus* ação

localizada). Mais especificamente, a iniciativa EQUAL (similarmente a todos os programas experimentais de matriz comunitária) assentava na 'lógica das parcerias' (*partnership-oriented* cf. Capítulo 3), chamadas "Parcerias de Desenvolvimento" (Comissão Europeia, 2004, tradução própria, p. 7), colocando uma atenção específica nas questões de género. Isto é, a iniciativa EQUAL visava "influenciar as políticas" nacionais (*mainstreaming*) a partir da experimentação a nível local e a promoção da "troca de experiências" (ibidem, precedente, tradução própria. p. 8) daí decorrentes. Neste sentido, visava produzir resultados locais que pudessem ser transferidos para as políticas públicas e incorporados nas práticas convencionais de atores diferentes, através de "processos de *mainstreaming* horizontal e vertical" (ibidem, precedente, tradução própria, p. 8).

Na perspetiva adotada no EQUAL, o *mainstreaming* horizontal implicava "alterações a nível local ou regional, centradas nas práticas convencionais"; o *mainstreaming* vertical implicava "mudanças a nível político e administrativo" (Comissão Europeia, 2004, p. 14). Esta perspetiva estava próxima da lógica da IBC, no que remete à sua relação com a Política de Cidades POLIS XXI. Veremos, na análise da fase de implementação, quais as características da relação direta da iniciativa EQUAL com a IBC. Nesta fase, importa destacar que, no caso da Cova da Moura, o EQUAL foi implementado: antes da IBC, com o Projeto "Emprego Apoiado" de 2000 e o projeto "Intercultura Cidade" de 2004 (Santos, 2004); na integração com o URBAN II Damaia-Buraca, com o projeto de formação de "peritos de experiência"; e no âmbito da IBC como recurso complementar às ações previstas no plano de ação.

No que remete para os programas implementados por iniciativa nacional, o programa Escolhas assume relevância para a análise da IBC na Cova da Moura. Este programa foi implementado no território nacional (RCM n.101 de 2015, que renovou o programa até 2018), e tinha como objetivo geral a promoção da "inclusão social de crianças e jovens provenientes de contextos sócio-económicos mais vulneráveis, tendo em vista a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social". Face a este objectivo, o programa articula-se em 5 áreas estratégicas: educação (incluindo a educação não formal) e formação; empregabilidade e emprego; participação, direitos e deveres cívicos e comunitários; inclusão digital; capacitação e empreendedorismo.

O programa Escolhas é promovido pela Presidência do Conselho de Ministros, gerido e coordenado a nível nacional pelo Alto Comissariado para as Migrações (ACM), onde está também integrado. Neste contexto, importa aqui referir dois aspetos. O primeiro é que o ACM (anteriormente Alto Comissariado para Imigração e o Diálogo Intercultural, ACIDI) já tinha historial de ação na Cova da Moura, colaborando diretamente, através do trabalho em parceria, com as organizações de base local da sociedade civil, existente no bairro desde a década de oitenta. O segundo é que o ACIDI (para o efeito da relevância que assumiu enquanto ator institucional da Administração Central no 'local') foi envolvido na Cova da Moura em outras ações previstas e implementadas no Plano de Ação, para além do

programa Escolhas. Esta dinâmica verificou-se, também, nos outros dois territórios de intervenção da IBC. Aprofundaremos este processo na análise da fase de implementação, quando este se tornará necessário para esclarecer momentos específicos da concretização da IBC.

A implementação do Escolhas realizou-se através da execução de projetos locais, em associação com o PNAI (2008-2010), e recorreu ao financiamento de dois ministérios (Solidariedade e Segurança Social através do Instituto de Segurança Social) e de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (Programa Operacional Inclusão Social e Emprego, PO ISE). Segundo o regulamento específico, o programa era direcionado a duas tipologias de beneficiários. Por um lado, os jovens entre 6 e 25 anos (os chamados “participantes diretos”), provenientes de contextos de vulnerabilidade, e que se encontravam em situações específicas (comportamentos desviantes, insucesso escolar, sujeitos a medidas de proteção, etc.). Por outro lado, crianças e jovens que não se enquadram nestas situações, ou que se enquadram nestas situações (incluindo os familiares como “participantes indiretos”), mas para os quais a situação de vulnerabilidade seja menor daquela que ocorre no caso dos participantes diretos.

Apesar de ser uma política setorial no domínio da educação, o programa Escolhas é orientado pela experimentação e inovação nas políticas públicas. Pelas suas características (princípios, objetivos, abordagem) tornou-se, ao longo de quase duas décadas, um instrumento de política pública com implicações significativas nas áreas urbanas em crise. Assume-se aqui que estas inferências se verificaram por três razões. Em primeiro lugar, derivado ao seu modelo de gestão, que foi definido pela articulação entre níveis de governança diversificados, com o envolvimento em “grupos de trabalho” interinstitucionais (municípios e freguesias, comissões de protecção de crianças e jovens, direções regionais, associações, forças armadas, instituições de solidariedades social, empresas privadas, etc.). Em segundo lugar, pela possibilidade que o programa proporcionou ao envolver organizações de base local (associações de solidariedade social, fundações, empresas privadas, etc.), como parceiros formais para a sua implementação. Organizações estas que estão frequentemente presentes nas áreas urbanas em crise em Portugal. Em terceiro e último lugar, pela tipologia de populações (*people-targeted*) objeto de intervenção do programa, que representaram uma parte significativa das populações que residia em áreas urbanas em crise.

Assim, pode-se dizer que o modelo de gestão do Escolhas facilitou a integração deste com outros programas de natureza experimental (como é o caso da IBC). A sua implementação ocorreu frequentemente em áreas urbanas em crise, complementando outros programas e iniciativas no domínio da educação e formação profissional, e articulando atores com agendas de trabalho convergentes nestes domínios (escolas primárias, instituições de solidariedade social, associações de base local). Similarmente ao EQUAL, de acordo com a análise de Santaniello (2016), o Escolhas foi implementado na

Cova da Moura antes da IBC e no decorrer desta (projeto “Nu Kre III-E6G” e projeto “Nu Kre Bai Na Bu Onda”, implementados por duas organizações de base local diferentes). Veremos, na análise da fase de implementação, como o Escolhas foi concretizado nos territórios objeto de intervenção da IBC, em articulação com os planos de ação nesta previstos.

Existência de potencialidades

De acordo com os documentos internos de processo (nomeadamente, o Diagnóstico Participado, validado em 2006 pelo GPL) e análises desenvolvidas no meio científico (Sousa, 2008), a Cova da Moura apresenta características estruturais significativas que podem ser entendidas como potencialidades, isto é, recursos a serem transformados em oportunidades, na implementação da IBC. Estas potencialidades serão retomadas de forma aprofundada na análise da fase de implementação (sendo o próprio Diagnóstico participado parte integrante desta). Nesta fase, importa salientar algumas destas potencialidades, enquanto recursos de natureza diversificada, associados à dimensão do património cultural imaterial local e à dimensão demográfica.



Figura 7.2. Carnaval na Cova da Moura. Fonte: Autor (2012)

Neste contexto, quatro registos interdependentes surgem como relevantes, no que remete para as potencialidades da Cova da Moura face à implementação da IBC. Em primeiro lugar, apresenta um percentual alto de população jovem (cerca de metade da população tem menos de 24 anos), representando capital humano a ser incluído em percursos educativos e de qualificação profissional. Em segundo lugar, tem um tecido económico consistente, constituído por cerca de 150 estabelecimentos na área do comércio (ex.: restauração) e dos serviços de proximidade (ex.: agências de viagens, cabeleireiros,

etc.) e uma baixa taxa de dependência de apoios sociais públicos (RSI, RMG, etc.). Em terceiro lugar, apresenta dinâmicas culturais e valores locais específicos, associados aos países de proveniência (principalmente da África, cerca de 80% de Cabo Verde), com implicações positivas na dimensão económica (nos setores da música, da gastronomia, etc). E em quarto e último lugar, esta área detém um capital social e redes de solidariedade familiares e de vizinhança consolidadas, muitas delas apoiadas por organizações de base local, que definem um contexto de forte identidade local e de sentido de comunidade.

Relação com o contexto do debate político local e com a Administração Central

A biografia da Cova da Moura é caracterizada por convergências e divergências, tensões e compromissos, no que diz respeito à relação (anterior a IBC) do bairro com o debate político local (e, especificamente, entre a sociedade civil organizada e os institutos públicos políticos locais) e com o posicionamento da Administração Central. O entendimento das repercussões destas relações na implementação da IBC, e particularmente da relação entre os atores 'internos' à Cova da Moura (a sociedade civil organizada de base local) e a ação pública central e local, torna-se essencial face ao pressuposto principal da IBC, que apostava na concretização de formas de governança de tipo multinível e inter-institucional.

Neste sentido, pode-se dizer que as configurações relacionais, entre os atores ativos no bairro e a ação pública, tiveram repercussões na implementação de políticas setoriais (ex.: políticas urbanísticas) e na articulação entre estas, no contexto da IBC na Cova da Moura. Esta dimensão de análise é relevante para o entendimento da adequação de um dos pressupostos da IBC, o da integração de políticas, enquanto pressuposto implícito na IBC. Isto é, na Cova da Moura, a adequação deste pressuposto estava dependente dos quadros de regulamentação e dos sistemas de funcionamento convencionais, relativos à atribuição de competências e responsabilidades (em domínios de política pública específicos), que na IBC estavam a ser desafiados através da construção de novos procedimentos operacionais. Esta questão é válida também para a análise dos casos do Vale da Amoreira e do Lagarteiro.

De acordo com o Registo de Processo (2012), quando a IBC foi lançada, a Câmara Municipal da Amadora (CMA) era liderada pelo Partido Socialista, que desde a sua fundação (em 1979), sempre foi constituído por partidos e coligações de esquerda. Especificamente, assim como relatado na resenha histórica do site da própria CMA, nos primeiros cinco mandatos a câmara foi liderada pela coligação entre a (hoje extinto) Aliança Povo Unido (APU) e a Coligação Democrática Unitária (CDU), e nos últimos 5 mandatos pelo Partido Socialista (PS). Este manteve-se no poder político local ao longo da implementação da IBC, mas não a nível nacional, sendo que, em 2011, as eleições legislativas levaram à liderança o Partido Social Democrata (PSD). Neste sentido, a IBC na Cova da Moura não esteve enquadrada num contexto de alterações político-partidárias locais, ao longo da sua

implementação (relembra-se que a IBC, para o efeito do RCM n.189/2007, tinha sido prolongada até 2013).

A estas dinâmicas, no nível de governação, ocorreram também outros processos de natureza administrativo-institucional (como veremos no Capítulo 7) que tiveram repercussões na implementação da IBC. Foi este o caso da reorganização administrativa das freguesias, em uniões de freguesia, que foi realizada em 2012 para todo o território nacional. As dinâmicas ocorridas neste quadro político e administrativo-institucional tiveram implicações para as novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) que estavam a ser ensaiadas na IBC. Ou seja, influenciaram as ações realizadas no âmbito da IBC na Cova da Moura, na medida em que estas ações, em setores de intervenção específicos (ex.: planeamento urbano), dependiam da trajetória anterior de relações entre atores. Esta dependência verificou-se entre níveis de governança no sentido vertical, quer entre as organizações de base local e a ação pública local, quer entre esta e a ação pública central. Isto é, conforme emergiu da análise do conteúdo das entrevistas:

“Do ponto de vista da administração local de facto existe alguma diferença entre as câmaras municipais. O Partido Comunista tinha uma presença muito forte a nível local, menos ao nível central, mas ao nível local ele tem muitas câmaras. Existem, mesmo ideologicamente, posições muito diferenciadas na forma de entendimento da intervenção local e da relação com o poder central, e isto é importante [...] Portanto, era um conjunto fantástico de diversidade...”
(E1MA).

Tipologia e grau de consolidação das redes sociais

O papel das organizações de base local, na sua relação com outros níveis de governança envolvidos na implementação da IBC (a ação pública central e a ação pública local), era uma das dimensões que estava em jogo no modelo de gestão da iniciativa. O caso da Cova da Moura diferencia-se dos outros dois casos, na medida em que esta área urbana em crise foi caracterizada, desde o início da sua formação, pela presença destas organizações de base local, de âmbitos de ação diversificados, que tiveram origem neste território e que nele atuam, até hoje. Neste sentido, na implementação da IBC na Cova da Moura, estas organizações de base local tornaram-se um parceiro ativo na consolidação de redes sociais locais. Redes estas que têm especificidades próprias, face à natureza da relação existente entre as organizações e a sociedade civil local não organizada (tipo de perfil, nível de representatividade, etc.). Aprofundaremos a morfologia destas redes, na sua relação com a concretização das novas formas de governança, na análise da fase de implementação da IBC.

Nesta fase, importa aqui destacar três aspetos:

- Em primeiro lugar, as organizações referidas representam a tipologia de organizações principais presentes na IBC, não existindo na sua implementação outras organizações ‘externas’ (com origem e território de atuação externo a Cova da Moura) relevantes (proativas na IBC) a atuar neste território. O que diferencia a Cova da Moura do Vale da Amoreira e do Lagarteiro, nos quais se verificou a participação de um grupo mais alargado de organizações, também vindas de fora.
- Em segundo lugar, as organizações de base local na Cova da Moura, ao longo das décadas, consolidaram a sua ação não só ‘dentro’ da área objeto de intervenção (que continua todavia a representar o principal território desta ação), como também ‘fora’ desta área. Isto é, as organizações de base local na Cova da Moura estavam, e estão, envolvidas em outras iniciativas, programas e quadros de ação (mas com implicações na área de intervenção da IBC), associados à intervenção sócio-territorial também em outros territórios. De entre os mais relevantes, destacam-se as diferentes dimensões da Rede Social, designadamente os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e as Comissões Sociais de Freguesia (CSF). Como veremos, a ação destas organizações fora da Cova da Moura teve repercussões implícitas na sua própria ação ‘dentro’ do bairro, no âmbito da IBC.
- Em terceiro e último lugar, as organizações de base local atuavam, e atuam, na Cova da Moura não só no seio da execução da própria agenda interna, como também no seio de protocolos de colaboração com institutos e aparatos técnicos desconcertados da administração pública. A ação destas organizações no seio destes protocolos já tinha um historial significativo, ao ponto de se terem tornado ramificações indiretas destes institutos nos territórios (por exemplo, na forma do reconhecimento pelo IEFP como Centro de Formação) na forma comparticipada da co-execução de serviços públicos locais. Serviços estes que eram ligados às áreas da educação de infância e da prevenção de comportamentos sociais desviantes, da inclusão social e da formação para a qualificação profissional.

Como veremos no capítulo seguinte, estas questões serão sensíveis para a análise da fase de implementação da IBC.

A questão da subcontratação dos serviços públicos, através da ação de organizações da sociedade civil de base local, é essencial no caso da Cova da Moura, na medida em que, com a sua ação, estas organizações acolhiam (e acolhem) parte das instâncias da população residente, nomeadamente da população jovem (hoje a quarta geração). Como veremos no Capítulo 7, a questão dos serviços públicos é essencial na gestão de processos de regeneração urbana de áreas urbanas em crise, como é o caso da Cova da Moura, na sua relação com o ‘governo do território’ e com a “totalidade das áreas urbanas em crise” (Henriques, 2011) com as quais se relaciona.

A dimensão dos serviços públicos, assim entendida, a par de outras dimensões envolvidas em cada uma das políticas setoriais que a IBC integra, adquire, no caso da Cova

da Moura, um valor e uma valência mais ampla, que não pode ser auto-referencial na análise, desenho, implementação e avaliação de políticas públicas para áreas urbanas com estas características. Nesta perspetiva, na implementação da IBC na Cova da Moura, a dimensão da articulação entre serviços públicos locais (para além das práticas convencionais e numa perspetiva de governança multinível) tornou-se essencial, quer para a concretização e eficácia do processo de regeneração urbana, quer para a tradução da concretização da 'integração de políticas' (cf. Pressuposto n.7). Veremos qual o rumo desta concretização na análise da fase de implementação, mostrando exemplos concretos, como é o caso da experimentação da dialética entre políticas de imigração e políticas educativas.

7.1.2. A freguesia do Vale da Amoreira

O caso do Vale da Amoreira tem características que o diferenciam da Cova da Moura, na medida em que é uma área urbana em crise composta por um 'conjunto de bairros', colocando às políticas públicas uma panóplia heterogénea de desafios específicos. Todavia, partilha com a Cova da Moura o facto de ser um 'território manuseado' pelas políticas públicas. Como veremos nos parágrafos seguintes, o Vale da Amoreira tem uma relevância territorial no concelho onde se encontra inserido, representando um caso exemplificativo da necessidade de conjugar adequadamente a governança 'dentro' e 'fora' do território de intervenção (cf. Capítulo 1).

Localização, dimensão e relação com o envolvente

O Vale da Amoreira é uma freguesia localizada na margem sul da AML, no Concelho da Moita, pertencente até 1988 à freguesia da Baixa da Banheira. De acordo com o Registo de Processo (Vol.6, Parte II, p. 15), o Vale da Amoreira é uma freguesia de grande dimensão, composta por 4565 fogos, cerca de 3700 agregados familiares, cerca de 12 000 habitantes (IBC, 2006, p. 8, dados a 2001) e com uma alta densidade populacional (4944). Configura-se, assim, como uma freguesia "dormitório, fragmentada e auto-centrada" (Registo de Processo, 2012, Vol.6, Parte II, p. 15). Diversamente à Cova da Moura, o Vale da Amoreira é considerado como uma "periferia urbana deprimida" (IBC, 2006, p. 33), composta por seis bairros: Texas, Carecas, Fundo Fomento, Descobertas, Paixão e Fontainhas.

De acordo com a análise do conteúdo das entrevistas, também no caso do Vale da Amoreira existe alguma incerteza no que remete para a fiabilidade dos dados relativos ao número de população residente. Neste sentido, o Diagnóstico Participativo (elaborado em 2006 pelos os parceiros do GAT ao longo de seis meses) afirma que "alguns diagnósticos e estimativas das associações locais apontam entre as 17 000 e 18 000 pessoas (tendo em conta que grande parte desta população não se encontraria documentada ou legalizada)" (IBC, 2006, p. 9). Este diagnóstico identifica as dinâmicas territoriais (similarmente ao caso precedente) que caracterizam o Vale da Amoreira no contexto urbano e metropolitano no qual se encontra incluído e que estiveram na origem da sua existência.

Estas dinâmicas são de três tipologias. Primeiro, a dinâmica de “polarização” das regiões metropolitanas e os “processos de suburbanização”, que alimentaram o crescimento demográfico (ibidem, precedente, p. 5) e, conseqüentemente, a procura de habitação. Segundo, os processos de realocização geográfica e territorial das atividades produtivas e industriais, como dinâmica determinante para a “reestruturação das metrópoles” e a “desconcentração urbana” (ibidem, precedente, p. 6). Terceiro, a “desqualificação urbanística e social” e da “fragmentação territorial” como conseqüência da ausência de um quadro de ação na dimensão urbana, isto é, da “ausência de políticas urbanas abrangentes” (ibidem, precedente, p. 7).

Nesta perspetiva, o Vale da Amoreira foi entendido pelo Diagnóstico como uma área periférica e suburbana caracterizada por um conjunto de dimensões de “vulnerabilidade” (RCM n.143/2005).

- desintegração urbanística (desqualificação dos espaços públicos, inadequação do sistema infraestrutural e dos equipamentos, etc.) com a malha envolvente, acompanhada por “degradação do parque habitacional”, fraca “diversidade funcional” e elevada densidade habitacional.
- Fragilidades crónicas e estruturais no sistema da formação e emprego, alimentadas por baixos níveis de instrução.
- Desintegração social determinada pela ausência de valores locais sociais e culturais coletivamente partilhados e reconhecidos.

Tipo de construção, regime de propriedade da habitação, tipo de problema

Como antecipámos no parágrafo precedente, e diversamente ao caso da Cova da Moura, o Vale da Amoreira é exemplo de uma área urbana em crise caracterizada por uma incidência elevada de habitação social (ECORYS, 2011, p. 65). Na dimensão habitacional, assim como emergiu da análise de conteúdo das entrevistas, o Vale da Amoreira representa o caso mais heterogéneo entre os três territórios de intervenção da IBC, no que remete ao tipo de construção, à tipologia de promotor, ao regime de propriedade da habitação e à proveniência da população residente. Isto é, o Vale da Amoreira concentra um conjunto de tipologias diversificadas, quer entre as partes desta freguesia, quer na dimensão das frações que compõem os edifícios. Pelas razões até aqui referidas, o Vale da Amoreira colocava desafios de políticas públicas, nomeadamente no domínio da habitação, opostos ao caso da Cova da Moura.

A existência de tipologias habitacionais diversificadas no Vale da Amoreira deve-se à estratificação de políticas públicas de habitação diferenciadas, que tentavam dar resposta aos desafios colocados pelas dinâmicas territoriais que referimos precedentemente. Sendo o mais relevante a procura habitacional de populações com carência económica e, conseqüentemente, com dificuldade em enfrentar os encargos em habitação. De acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, a compreensão destas dinâmicas não pode ser

dissociada do contexto de crise económica e financeira que estava a decorrer na altura em que a IBC foi implementada.

“As pessoas foram para lá a morar, porque as habitações do Vale em regime de propriedade privada, do mercado livre, são muito baratas, porque o bairro está tão estigmatizado, é tão longe, que fica barato...”

(E4ME)

Assim, a situação habitacional, no que remete ao tipo e ao regime de propriedade (predominantemente habitação própria, com cerca 75%, mas também alugada, com cerca 23%), apresentava-se heterogénea e determinante enquanto desafio de política pública. Isto é, de acordo com a análise das entrevistas, uma parte significativa do parque habitacional, construído por promoção pública ao abrigo de programas de financiamento diversificados, tinha sido comprada através do recurso a sistemas de crédito bancário individual.



Figura 7.3. Bairros em regime de propriedade municipal no Vale da Amoreira. Fonte: Autor (2019).

Neste contexto, estavam presentes as seguintes tipologias habitacionais:

- Habitação em regime de venda livre, construída por promoção pública ao abrigo do PER, e gerida pela Câmara Municipal da Moita (CMM). O PER compreendia parte dos fogos habitacionais dos bairros da freguesia do Vale da Amoreira, nomeadamente o “Bairro das

Descobertas”, que representou o bairro ‘de destino’ de agregados familiares realojados. Agregados estes que foram, na sua maioria, realojados ‘in loco’.⁸

- Habitação de promoção e propriedade privada (prédios e vivendas).
- Habitação de promoção pública, financiada com recursos públicos ao abrigo do programa dos “Contratos de Desenvolvimento da Habitação” (CDH) e adquirida em regime de propriedade privada. Esta tipologia, na altura da IBC, representava a parte mais degradada do parque habitacional do Vale da Amoreira.
- Habitação social da Administração Central, da qual o IHRU era proprietário de algumas frações, enquanto parte do parque habitacional do IGAPHE. Era este o caso de alguns fogos habitacionais do “Bairro do Fundo de Fomento à Habitação” (FFH), do “CDH”, do “Bairro de Vale da Amoreira”, do “Bairro das Descobertas” e do “Bairro Paixão”. Importa aqui destacar que, na altura da IBC, uma parte da população residente nestes bairros encontrava-se em regime de arrendamento (cerca de 23%) e outra parte da população residente (muito residual) ocupava os fogos de forma ilegal.

Relativamente ao ‘tipo de problema’, o desafio de política pública que estava em causa no caso do Vale da Amoreira, contrariamente ao caso da Cova da Moura (“impasse na solução”), era a consolidação de dinâmicas já existentes. Face ao enquadramento apresentado no parágrafo precedente (IBC, 2006, p. 8), os desafios e problemas existentes no Vale da Amoreira prendiam-se com:

- Alta dependência da população de apoios sociais (Rendimento Social de Inserção: 34% do RSI do concelho localizado no Vale da Amoreira), complementada pela existência de um mercado submerso de economia informal.
- Necessidade de (re)qualificação urbanística, nomeadamente no que remete a: espaços públicos mal aproveitados ou abandonados, carências em termos de equipamentos comunitários e sociais (espaços de sociabilidade) e infraestruturas de transporte, ausência de pontos de referência públicos qualificados e degradação do parque residencial.
- Necessidade de aumentar o nível educativo e de capacitar a população, com vista à sua inserção no mercado do emprego. Situação determinada pela ausência de orientação profissional e por um tecido económico local fragilizado. Isto é, de acordo com o Diagnóstico Participativo da IBC, “conjugam-se dois fenómenos, o baixo nível de qualificações e a inexistência de predisposição para a aprendizagem, para aquisição de novas competências” (IBC, 2006, p. 51).
- Atividades criminosas violentas associadas ao tráfico de droga, como meio para a ‘integração social’ dos mais novos, e que co-existe de forma conflituosa com valores tradicionais associados à diversidade cultural (IBC, 2006, p. 59).

⁸ veja-se a análise espacial desenvolvida para o “PER-Atlas”, no âmbito do projeto de investigação “exPERts”, e especificamente os ‘modelos de realojamento’ implementados ao abrigo do Programa Especial de Realojamento (PER).

Relação com a trajetória de políticas públicas precedentes (pré-IBC)

No parágrafo precedente, vimos como a situação habitacional, em termos de tipologia de construção e regime de propriedade, era definida por duas dinâmicas. A primeira, consequência dos processos de transformação urbana, caracteriza-se pelo desencontro entre procura e oferta de habitação, o que levou populações vindas das ex-colónias (particularmente, de Angola e Moçambique) a instalar-se em fogos habitacionais de promoção pública. Fogos estes que, na altura em que o Vale da Amoreira começou a definir-se como território dormitório, alguns já se encontravam construídos e outros ainda estavam por terminar, apesar de, em parte, já estarem ocupados por populações em situação de carência económica.

Isto é, de acordo com o Diagnóstico participado da IBC, a origem do aumento da densidade habitacional do Vale da Amoreira foi determinada pelo contexto de explosão demográfica, que chegou a ser superior a 200% na década de oitenta. A complementar esta dinâmica esteve a implementação de programas de financiamento à habitação de promoção pública (FFH, dos CDH, e do PER) que juntaram neste território populações em situação de carência económica e, conseqüentemente, com dificuldades em enfrentar os encargos com a habitação. Assim, diversamente da Cova da Moura, o Vale da Amoreira foi incluído numa panóplia de políticas públicas antecedentes à IBC, no domínio da habitação, reabilitação e revitalização urbana. Neste contexto, para além dos financiamentos ao abrigo de programas de promoção pública no domínio da habitação, o Vale da Amoreira foi objeto de intervenções de revitalização urbana, entre os anos '90 e '2000. Estas intervenções foram promovidas pela Administração Central, estavam associadas aos quadros financeiros nacionais (nomeadamente, o QCA) e foram implementadas na tentativa de construir uma dialética entre uma abordagem no espaço (*area-based*) e uma perspetiva nas pessoas (*people-targeted*). Neste sentido, procuravam conjugar ações de natureza material com ações de natureza imaterial.

Similarmente ao caso da Cova da Moura, estas intervenções estavam associadas ao Vale da Amoreira enquanto território elegível à obtenção de financiamento público. Todavia, diversamente da trajetória de políticas públicas da Cova da Moura, tratavam-se de intervenções de iniciativa central e com um envolvimento significativo da ação pública local (sendo a câmara municipal a líder na apresentação dos projetos a serem financiados), baseadas na abordagem da revitalização e requalificação urbanística. Procurando o cruzamento entre programas de financiamento diferenciados, esta abordagem replicava a 'lógica por equipamentos' como alavanca para o desenvolvimento social. Neste contexto, importa destacar as seguintes intervenções de revitalização urbana, realizadas no Vale da Amoreira antes da IBC:

- A "Operação de Reabilitação Urbana do Vale da Amoreira" (ORUVA), no âmbito do Programa de Reabilitação Urbana (PRU), financiado por fundos comunitários e desenvolvido na conjugação com o PER e com o programa Intervenção Operacional de

Renovação Urbana (ORU), que financiava a construção de equipamentos públicos. Procurando a articulação com experiências de outra natureza, tal como é o caso do projeto “Vale Construir o Futuro” (2001) ao abrigo do PNLCP (OIT, 2003, p. 225), o ORUVA foi implementado no Vale da Amoreira a partir de 1996, com uma programação até 2002. De acordo com ECORYS, este programa tinha uma vocação para a inovação nas políticas públicas que assentava na ação “integrada e concertada sobre as componentes física, social e económica”, devendo para o efeito concretizar-se no cruzamento entre “a construção de novos equipamentos e as ações de formação específicos da população” (ECORYS, 2011, p. 68). Neste sentido, o ORUVA procurava a articulação entre a lógica *area-based* e *targeted-people*, visando implementar ações no domínio da requalificação urbanística (incluindo a melhoria dos equipamentos sociais) e no domínio da formação profissional. Assim, com vista à conjugação entre projetos físicos e ações imateriais, foram realizados: o Centro de Dia; o ATL; o Mercado Municipal; o “Manual do Morador”; o “Centro de Informação para a Juventude” (CIJU) para a orientação profissional; um centro ligado à música; o Núcleo Dinamizador, que funcionava como gabinete local, constituído por atores locais com a responsabilidade de animar as ações sócio-urbanísticas a serem desenvolvidas.

- O “Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa” (PROQUAL), no âmbito da Medida 1.5 do Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT). O PROQUAL representa um exemplo da ação pública assente na ‘lógica por equipamentos’. Na sua implementação no território da Baixa da Banheira e Vale da Amoreira (2000-2006), o programa exemplifica a dependência que esta tipologia de programas pode ter, da lógica do ‘infilling financeiro’, que também tinha caracterizado a experiência URBAN II da Damaia-Buraca. Neste contexto, o PROQUAL era previsto vigorar até 2003 e traduzia-se na requalificação urbanística como alavanca para outros projetos de ação social (nomeadamente, ao nível da reabilitação do espaço público e no aumento dos equipamentos sociais), na implementação de projetos educativos e de inserção profissional e, finalmente, na dinamização de processos económicos locais já existentes. Isto é, o PROQUAL assentava na “criação de infra-estruturas para atenuar problemas sociais” (Jornal Público, 2001). Todavia, de acordo com as análises desenvolvidas em diferentes contextos (ECORYS, 2011, p. 66; IBC, 2006, p. 13), a falta de afetação de recursos destinados às ações de tipo imaterial (a dinamização local), determinou a execução de intervenções unicamente de tipo material (a requalificação a nível de espaço público, rede viária e equipamentos desportivos).

Existência de potencialidades

De acordo com o Diagnóstico participativo (IBC, 2006, p. 21), na altura da IBC, o Vale da Amoreira apresentava as seguintes potencialidades:

- A explosão demográfica, que referimos precedentemente e que ocorreu na década de 80, possibilitou um “rejuvenescimento da população” (IBC, 2006, p. 9) e caracterizou a freguesia do Vale da Amoreira como a “mais jovem do concelho” (Registo de Processo, 2012, p. 15). Similarmente ao caso da Cova da Moura, o Vale da Amoreira tem cerca de metade da sua população residente com idade inferior a 25 anos, representando isto um recurso em termos de capital humano a ser transformado em oportunidade (população jovem em idade ativa).
- O alto grau de diversidade cultural, acompanhado pela existência de movimentos associativos de base local, que caracterizam o Vale da Amoreira como um ponto de encontro de culturas diversificadas.
- A existência de um conjunto significativo de espaços públicos livres, no contexto de uma “estrutura urbanística consolidada” e da “ausência de construção precária de habitação” (IBC, 2006, p. 21), bem como a existência de obras concluídas (PRU/PROQUAL). Estas a serem potencialmente qualificadas no contexto de novos projetos de planeamento urbano, de forma a suportar formas de expressão diferenciada das redes sociais existentes. Importa aqui destacar que, similarmente ao caso da Cova da Moura, no quadro dos instrumentos jurídicos de gestão urbanística (especificamente, o PDM), o Vale da Amoreira é considerado como uma área estratégica de desenvolvimento (IBC, 2006, p. 70).



Figura 7.4. Sede da Associação Angolana do Vale da Amoreira. Fonte: Autor (2018)

Relação com o contexto e o debate político local e com a Administração Central

O caso do Vale da Amoreira diferencia-se da Cova da Moura também no que remete para a relação dos atores ativos nesta freguesia com o debate político local (na altura liderado pelo Partido Comunista Português) e com o posicionamento da Administração Central. Esta dimensão foi analisada pelo Diagnóstico como associada a um dos eixos de intervenção

possíveis da IBC, o da “governabilidade”. Neste contexto, o Diagnóstico identificava a desarticulação, na intervenção pública no território, entre a ação pública central e a ação pública local. Em particular, o Diagnóstico refere que, apesar do investimento local em termos de intervenções setoriais, entre os anos '90 e '2000 (cf. parágrafo trajetória de políticas públicas), a intervenção encontra-se “pouco articulada por parte de organismos públicos e serviços locais da Administração Central” (IBC, 2006, p. 76), isto é, dos serviços desconcertados.

Este mesmo documento aponta também para a existência de dois outros registos de análise e intervenção possíveis: de um lado, a presença da administração local no bairro, “afastada da população” (ibidem, precedente); de outro, a fragmentação entre os programas públicos existentes (assentes em pressupostos diferenciados) e a sua não integração intersetorial. Estes registos são relevantes face à questão de partida desta tese, e por isso serão tidos em conta na análise da fase de implementação do plano de ação, que será desenvolvida no capítulo seguinte. Analisaremos qual a relevância da integração intersetorial para o entendimento da adequação das novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) que estavam a ser ensaiadas. Assim, no capítulo seguinte veremos como a integração intersetorial foi equacionada na implementação do plano de ação, na tentativa de articular as ‘unidades de competência’ de cada um dos atores envolvidos, com as ‘unidades de execução’ territorial da ação pública local.

Tipologia e grau de consolidação das redes sociais

Tendo em conta a tipologia de problemas analisados precedentemente, o Vale da Amoreira apresenta um défice relativamente à coesão social, com repercussões na consolidação da governança local. Isto é, de acordo com os documentos internos de processo, a freguesia apresenta-se ‘em crise’ em termos de desarticulação das redes sociais e de espaços (físicos) de sociabilidade, apesar da existência de uma rede social enraizada e da experiência de projetos em parceria entre organizações de base local. Esta crise é caracterizada pelo afastamento intergeracional, pela divisão entre culturas de proveniência distintas e pela ausência de apoio social a crianças e idosos. Especificamente, no que remete para os jovens, de acordo com o Diagnóstico, esta crise representa um obstáculo no sentido da não integração entre a população juvenil (não organizada em formas associativas) e as organizações de base local existentes (IBC, 2006, p. 64). Esta dinâmica contrapõe-se ao caso da Cova da Moura.

Neste contexto, o Diagnóstico (IBC, 2006, p. 76) refere que a presença de organizações de base local não correspondeu com uma ação efetiva destas, na freguesia. Isto é, as organizações de base local atuavam ao nível do concelho, mais do que ao nível da freguesia do Vale da Amoreira, tendo isto implicações negativas na consolidação das redes sociais locais. Paralelamente, outras organizações com intervenção no Vale da Amoreira, estavam localizadas noutras freguesias ou concelhos (não de base local), mas reclamavam

“jurisdição sobre este território” (IBC, 2006, p. 77). Neste sentido, na altura em que a IBC foi implementada, o Vale da Amoreira necessitava de formas de apoio à facilitação e consolidação de redes sociais existentes, numa perspetiva estratégica de inovação inter e intra-organizacional, com vista à viabilização da governança local. Veremos, no capítulo seguinte, qual o peso que esta questão adquiriu na implementação dos planos de ação.

7.1.3. O Bairro do Lagarteiro

Até o lançamento da IBC, o Bairro do Lagarteiro era um bairro ‘esquecido’ da cidade do Porto, na medida em que tinha ficado à margem das estratégias de políticas de cidade a nível local. Isto é, conforme emergiu da análise de conteúdo, este bairro, mais do que ‘manuseado pelas políticas públicas’, foi ‘abandonado’ por estas, tendo sido sujeito a processos de “guetização e segregação social e urbana” (Registo de Processo, 2012, Vol.6, Parte II, p. 16). Assim, esta área urbana em crise colocava desafios diferentes dos que estavam em causa na Cova da Moura e no Vale da Amoreira. A IBC veio, neste sentido, recolocar a atenção sobre o bairro do Lagarteiro como um dos bairros da cidade do Porto (Sousa, 2008) e da sua área metropolitana, que reclamavam políticas integradas de ação pública.

Localização, dimensão e relação com o envolvente

O Bairro do Lagarteiro está situado na freguesia de Campanhã, “na zona oriental da cidade do Porto, e é constituído por 446 fogos, onde residem aproximadamente 1766 pessoas, totalizando cerca de 398 agregados familiares” (Registo de Processo, 2012, Vol.6, Parte II, p. 16). Diversamente da Cova da Moura e do Vale da Amoreira, o caso do Lagarteiro, apesar de se encontrar numa localização espacial ‘periférica’ no contexto da Área Metropolitana do Porto (AMP), tem com esta uma relação diferente da relação que a Cova da Moura e o Vale da Amoreira têm com a Área Metropolitana de Lisboa. Neste sentido, a localização do Lagarteiro não é devida a processos de suburbanização, como se verifica nos outros dois casos, mas a políticas públicas locais de habitação que procuravam lotes de terreno disponíveis.

Por ser ‘periférico’, o pressuposto da IBC no Lagarteiro era a necessidade de integrar o bairro (face ao objetivo da IBC da “integração sócio-urbanística”, RCM n.143/2005) num “projeto estratégico estruturante para a cidade [...] de forma a articular a intervenção no Bairro do Lagarteiro com o Projeto para o Parque Oriental e toda a necessária qualificação da Zona Oriental da Cidade” (IBC, 2006, p. 3). Veremos, na análise da fase da implementação, qual a relevância que esta dimensão assumiu na operacionalização do plano de ação.

Tipo de construção, regime de propriedade da habitação, tipo de problema

O bairro foi construído por promoção pública em duas fases, na década de '70. Do ponto de vista do tipo de construção, representa o modelo convencional de habitação social de promoção pública para partes de população com carência financeira. Especificamente, trata-se de 13 blocos habitacionais, de propriedade da Câmara Municipal do Porto (CMP), sobrelotados devido à dimensão dos agregados familiares. Até a implementação da IBC, o bairro não se encontrava integrado no sistema urbanístico envolvente, e apresentava uma estrutura urbanística interna deficiente e sujeita a processos de degradação física. Consequentemente, na IBC, no Lagarteiro estava em causa a necessidade de um projeto de reabilitação urbana estrutural e integral, que visasse contrastar o isolamento do bairro na sua relação com a malha urbana da cidade.



Figura 7.5 Blocos habitacionais no Bairro do Lagarteiro. Fonte: Autor (2018)

Conforme referido pelo Diagnóstico participado (IBC, 2006), o bairro do Lagarteiro apresenta as seguintes tipologias de problemas e desafios e estes associados:

- Do ponto de vista da estrutura sócio-demográfica, o bairro é constituído por uma população jovem (25% abaixo dos 25 anos), similarmente aos casos da Cova da Moura e do Vale da Amoreira. Todavia, diversamente destes, no Lagarteiro a população com mais de 65 anos é mais significativa, representando cerca de 10% da população residente, vive no contexto de um sistema de apoio social fraco e está afetada por problemas sociais específicos (pobreza, isolamento, doença). Sistema este que representava também o contexto de vida de núcleos familiares monoparentais (mães adolescentes) e famílias alargadas em situação de vulnerabilidade económica, que compõem a restante população residente.
- Sistema urbanístico interno deficiente, no que remete para a dimensão dos transportes, da rede viária, do sistema dos espaços públicos que se encontram degradados e desarticulados com a malha envolvente. Como consequência, o bairro é afetado por

processos de “segregação”, “isolamento” (espacial e social) e “guetização” (IBC, 2006, p. 19).

- Desemprego, precariedade no emprego e emprego pouco qualificado, com implicações (ex.: dependência da Segurança Social) na sustentação financeira do núcleo familiar, dependente principalmente de subsídios sociais públicos. Consequentemente, de acordo com o Diagnóstico, emergiu a necessidade de aumentar o nível educativo e de capacitar a população desempregada para a inserção no mercado do trabalho.
- Atividades associadas à venda e consumo de droga, geralmente associadas a indivíduos com problemas sociais e económicos (desemprego, dependência de subsídios sociais públicos, etc.) enraizados no tempo, e o sentimento de insegurança a isto associado.

Relação com a trajetória de políticas públicas precedentes (o pré-IBC)

Como debatemos até aqui, o Lagarteiro foi considerado, até ao lançamento da IBC, como um bairro abandonado pelas políticas públicas. Isto é, a ação pública (central e local) tinha sido presente de forma residual e associada a programas setoriais e não experimentais de financiamento no domínio da habitação, nomeadamente o PER e as Operações de Renovação Urbana (ORU). Porém, foram também implementadas algumas experiências relevantes que tinham pressupostos e objetivos diferentes relativamente ao PER e às ORU. Foi este o caso do projeto nacional do PNLCP “Porto Oriente (Projeto Integrado de Desenvolvimento do Bairro do Lagarteiro)” (OIT, 2003, p. 214), da experiência local do “Plano de Desenvolvimento Local de Campanhã” da Fundação Vale de Campanhã em 2001, e ainda da experiência comunitária do URBAN I Vale do Campanhã (1996-2001). Importa aqui salientar que, para além destas experiências de revitalização urbana, também no caso do Lagarteiro foi implementado, no âmbito do sistema educativo existente do bairro (a escola Ramalho-Ortigão), o programa Escolhas (aqui chamado “Lagarteiro e o Mundo”), cujas características já foram debatidas anteriormente.

Existência de potencialidades

O Diagnóstico participado identificou quatro registos de potencialidades no bairro:

- A presença de redes de solidariedade e vizinhança no meio familiar, na medida em que “40% das famílias no bairro têm famílias aparentadas a viver nesse espaço (IBC, 2006, p. 35). As redes de solidariedade e vizinhança e a “forte interligação de parentesco” (ibidem, precedente), embora não fossem organizadas e institucionalizadas, foram consideradas no diagnóstico como uma potencialidade capaz de proporcionar redes de apoio e assumir um “papel amortizador” (ibidem, precedente) das implicações do desemprego e da exclusão social.
- A alta percentagem de população jovem (38% da população abaixo dos 25 anos), que representa o capital humano e social a ser mobilizado através de percursos de qualificação profissional.

- A disponibilidade de espaços públicos livres que, juntamente com a dimensão reduzida do bairro, poderia ser objeto de intervenção em novos projetos de planeamento urbano. Neste sentido, os espaços públicos representavam potenciais dispositivos físicos de suporte das redes sociais.
- A existência de investimentos privados e públicos previstos, a serem mobilizados num projeto urbanístico estratégico e mais alargado.

Relação com o contexto e o debate político local e com a Administração Central

De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.6, Parte II, p. 16), bem como com o Diagnóstico (2006, p. 16), o Lagarteiro estava marcado pela ausência de instituições de base local” e pela ausência de “projetos de intervenção integrada”. Não obstante, a ação pública estava presente através de serviços desconcentrados da Administração Central, nomeadamente da ação social e o emprego, e articulada com a Junta de Freguesia de Campanhã (JFC), e com organizações de solidariedade social externas ao bairro, mas com intervenção nele. Assim, a ação pública local (liderada na altura pelo Partido Social Democrata, PSD, no contexto da CMP, e pelo Partido Socialista, PS, no contexto da JFC) representam os principais eixos de ligação do bairro com o contexto político local e central.

Tipologia e grau de consolidação das redes sociais

Na ausência de organizações de base local, as redes de vizinhança e familiares desempenham o papel de redes sociais, não institucionalizadas e por isso não associadas a um sistema formal de suporte e de facilitação da emergência da governança local. Não obstante, salienta-se a presença quer da ação pública, através dos serviços da ação social da JFC, quer de organizações de solidariedade social e da sociedade civil organizada (externas ao bairro) que atuam em áreas diferentes no âmbito do serviço social, nomeadamente da toxicodependência.



Figura 7.6 Equipamento público no Bairro do Lagarteiro. Fonte: Autor (2018)

7.2. Seis tensões implícitas no desenho da IBC: implicações para a fase de implementação

O objetivo desta tese é identificar potencialidades, limites e paradoxos da concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise. Ferrão (2015, pp. 244-245, tradução própria) sugere analisar a IBC a partir de um conjunto de “tensões” que estavam implícitas no desenho da IBC. A caracterização das tensões, assim como desenvolvidas por este autor, é pertinente face à questão de partida desta tese e ao seu objetivo final, isto é, a formulação de recomendações de políticas para a ação pública em áreas urbanas em crise em Portugal.

De acordo com Ferrão, as tensões implícitas na IBC estavam associadas:

- à “natureza do programa”, que questiona a tensão entre ação pública central e ação pública local, e destes com as comunidades destinatárias de intervenção. Isto é, a adequação do modelo misto entre *top-down* e *bottom-up* (cf. Capítulo 5).
- à “ambição do programa” em “coordenar” (com vista à integração de políticas, cf. Pressuposto n.7) as posições dos agentes transformadores envolvidos no processo, face à “cultura persistente de fragmentação institucional” e à “ocorrência de conflitos entre entidades e grupos pertencentes a uma mesma área”, objeto de intervenção.
- às “condições de execução das intervenções” que estão associadas às possibilidades efetivas de viabilizar “processos de inovação social”, de “aprendizagem” e de “capacitação” com os tempos dos “calendários” de execução do programa. Isto é, trata-se aqui de considerar a dependência do contexto (*context-dependency*).
- às “competências gerais e técnicas” a serem mobilizadas e ativadas numa única intervenção e face “aos recursos humanos e financeiros das entidades parceiras”.
- à “qualidade da participação, diálogo e processos de coordenação” em detrimento dos “resultados obtidos”, ou vice-versa, privilegiando os resultados obtidos de tipo “tangível” (material ou imaterial) em detrimento da qualidade dos processos de coordenação (eficácia da intervenção).
- à “estabilidade das intervenções”, associada à sua natureza “complexa” (cf. Capítulo 2), que dificulta o entendimento linear dos processos de concretização de novas formas de governança e as possibilidades de previsão *a priori* da “totalidade das circunstâncias”. Consequentemente, pode agravar a “condição de vulnerabilidade” já existente ou determinar o “falhanço” das próprias intervenções.

Concluindo, a ação pública em áreas urbanas em crise coloca em causa a urgência de uma perspetiva de políticas públicas assente na complementaridade entre ações temáticas e ações territoriais, com vista à concretização de novas formas de governança. Estas devem ser capazes de suportar as ‘políticas de cidade’ e, especificamente, as políticas públicas para as áreas urbanas em crise. Neste contexto, o desenho da IBC colocava em causa a tensão latente entre as ‘unidades de competência’ (dos atores

envolvidos) e as 'unidades de intervenção territorial' (associadas à lógica de seleção dos territórios e à delimitação da ação). A IBC trazia consigo potencialidades, limites e paradoxos, num contexto onde a concretização de políticas públicas de regeneração urbana em áreas urbanas em crise estava sujeita a um "vazio institucional" (cf. Capítulo 4).

Estava em causa, acima de tudo, a necessidade de fazer convergir as agendas políticas das políticas públicas locais e centrais, com as agendas de ação e as práticas dos agentes transformadores de base local (organizações e população residente). Assim, a IBC, procurando a integração intersetorial entre as unidades de competência e as unidades de intervenção territorial, acolhia o que se estava a passar 'fora' dela (ex.: as alterações nos quadros regulamentares da Administração Central), mas com implicações diretas nos territórios de intervenção. Ou seja, na IBC não estava em causa apenas a integração intersetorial, como também a inovação em cada setor (na criação de novas formas de governança) da ação pública.

Consequentemente, a experimentação na IBC procurava testar se era possível construir formas de *agency* de base territorial para encontrar formas de resposta adequadas a problemas, que foram 'tipificados' nos três territórios de intervenção, que inevitavelmente tinham que ser procuradas, quer ao nível local, quer ao nível de cada um dos setores de ação pública envolvidos (multinível). Tendo esta com lente de leitura, nos capítulos seguintes analisaremos a fase de implementação da IBC transversalmente aos três territórios de intervenção, destacando diferenças e similitudes, e identificando quais as lições aprendidas na experimentação nos três territórios de intervenção.

CAPÍTULO VIII. A fase de implementação: “poderes”, “organizações” e “lugares”

Neste Capítulo será analisada a fase de implementação da IBC. Esta fase representa o momento no qual se explicitou, de forma tangível, a concretização das novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) que estavam a ser testadas. Como veremos, foi nesta fase que se experimentaram os pressupostos da ‘emergência não espontânea da governança local’ e da ‘necessidade da animação territorial central’ (cf. Pressuposto n.2), que estavam implícitos no desenho da IBC. Importa lembrar que a implementação dos Planos de Ação (PA) visava construir as ‘condições para a auto-sustentação da ação’. Ou seja, sendo a IBC uma iniciativa experimental, a implementação dos PA visava facilitar a transferência de aprendizagens (condições organizacionais, procedimentais, etc.), decorrentes desta implementação, para as práticas convencionais dos agentes transformadores (os parceiros dos PA), após a implementação da IBC.

Face ao exposto, a análise da fase de implementação mostrará que o que estava em causa na IBC era demonstrar, através da experimentação, que a inovação nas políticas públicas em áreas urbanas em crise não decorria dos objetivos da iniciativa, mas sim dos processos e dos resultados (cf. Capítulo 7). Os domínios e objetivos de política pública que a IBC colocava em causa (ex.: diminuição do desemprego) pertencem às políticas setoriais, mas não se encontram integrados entre si num quadro coerente de políticas públicas nacionais (*policy coherence*). Dito de outra forma, a experiência da IBC demonstrou que a intervenção pública convencional em áreas urbanas em crise carece de integração entre políticas públicas.

Como discutido no capítulo anterior, a fase de implementação da IBC é composta por dois momentos principais, complementados por um terceiro, que constitui a fase de ‘continuidade’ da ação, designada como fase de “phasing out” (Sousa, 2017). Esta última será analisada no Capítulo 9, na medida em que representa o ponto de partida para a reflexão conclusiva, que corresponderá com a formulação de recomendações de política pública para as áreas urbanas em crise em Portugal. Assim, a análise da fase de implementação, que se segue, considera estes dois sub-momentos, que correspondem com a “preparação da ação”, e com a “concretização da ação” constituindo, no seu conjunto, a fase de implementação da IBC. Importa aqui sublinhar que a fase de preparação da ação não deve ser confundida com a fase de desenho da IBC (cf, Capítulo 7).

Relativamente às fontes utilizadas na análise de conteúdo, consideraram-se os “memorandos de reunião”, das CA e CE, bem como dos Grupos de Trabalho, assim como outros documentos internos de processo, nomeadamente e-mails de correspondência entre parceiros e documentos de trabalho individuais. A reconstrução dos traços principais da cronologia dos eventos decorreu também da análise das entrevistas desenvolvidas, que corroboraram as evidências da análise documental.

8.1. A fase de “preparação da ação” na IBC

A fase de preparação da ação representa a fase de concertação de instâncias e interesses entre os parceiros envolvidos. O objetivo desta fase era a elaboração de um “Protocolo de Parceria” (PP) por cada território, que representava o compromisso institucional entre os agentes transformadores.

A primeira parte desta fase foi amplamente analisada no Capítulo 6, no que respeita à ‘construção do sistema de funcionamento e procedimentos’, que representaram a estrutura e definiram as regras do jogo da IBC, e a ‘estabilização e validação do modelo de gestão’, realizado na integração entre ação pública central e ação pública local (entre GTIM e INH). A fase de preparação da ação ocorreu entre 2005 e 2006, e pode ser definida como a fase de “construção do alinhamento estratégico dos atores e da visão coletiva para o território” (Sousa, 2017). De acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, bem como com a análise das avaliações (CESSS, 2008), esta fase arrancou contemporaneamente nos três territórios. Todavia, a análise das avaliações revela que o tempo dos trabalhos para a formulação e apresentação das propostas dos planos de ação ao GTIM foi comum aos três territórios, o tempo entre esta apresentação e a formalização do PP, por sua vez, foi diferente. Especificamente, este tempo coincidiu entre a Cova da Moura e o Vale da Amoreira, mas não coincidiu com o caso do Lagarteiro, no qual o processo de negociação demorou cerca de um ano e meio. Como aprofundaremos mais à frente, este atraso ocorreu ao nível da relação entre a ação pública local e ação pública central, e implicou que também a fase de concretização começasse mais tarde (2008).

A fase de preparação, que conduziu à assinatura dos três Protocolos de Parceria, traduziu-se na elaboração de três diagnósticos participados, três propostas de planos de ação e do modelo de gestão e financeiro. Estes produtos constituíram o PP, que por sua vez tinha de ser concertado e validado ao nível da Administração Central (GTIM e INH). Os planos de ação, que foram produzidos a nível local, através de um processo participado entre os agentes centrais e locais e as equipas técnicas (GAT, GPL e GC), representaram propostas de ações estratégicas (Protocolo de Parceria).

“As equipas [do GAT] saem do terreno e entregam os produtos (o diagnóstico e a proposta do Plano de Ação), em Junho ou Julho 2006. Para além disso, o IHRU, com o Gabinete do Secretário de Estado, e este com os vários ministérios, começaram a consensualizar as ações do Protocolo [de Parceria], a construir a figura do protocolo, com as atividades, os objectivos, etc., mas com base no Plano de Ação que os parceiros tinham definido com as equipas.”

(E6ME, texto entre parênteses adicionado)

Importa aqui salientar três aspetos desta dinâmica no processo de implementação da ação. Em primeiro lugar, a Administração Central, através da representação técnica do

IHRU, esteve sempre presente, mas de forma diversificada, assumindo papéis diferentes ao longo do processo. Especificamente, de acordo com a análise do conteúdo, o IHRU assumiu o papel de coordenação e mediação do processo, só após a formulação das propostas dos PA. Até este momento, o IHRU esteve presente na fase de formulação (ainda na 'versão' precedente do INH), mas o papel que desempenhava era equiparado ao dos outros parceiros. Neste sentido, a fase de formulação das propostas dos PA's foi o momento no qual a dialética entre governança horizontal e vertical se apresentou como a mais 'equilibrada'. Contudo, importa aqui destacar dois momentos (dezembro, 2005) em que o extinto INH assumiu um papel de mediação e coordenação, ainda antes da apresentação da proposta do PA. Nestes dois momentos, designados, respetivamente, como a "Estabilização da metodologia de trabalho" e a "Estabilização dos instrumentos e dos grupos de trabalho", o INH acompanhou (enquanto parceiro) o GTIM, o GC e o GAT (cf. Capítulo 6, p. 40). O INH e o GTIM assumiram as seguintes funções: identificar os representantes nos GPL; validar as propostas de GAT e GC; discutir os critérios para a definição dos cenários de modelos de gestão; coordenar as intervenções do GTIM ao longo da pré-formulação; e, finalmente, estabilizar (com o GC) os instrumentos e as propostas.

Em segundo lugar, os parceiros que tinham elaborado as propostas dos planos de ação (o GPL, apoiado pelo GAT) também já incluíam a Administração Central na sua forma desconcertada, isto é, ministérios a nível técnico local. Como vimos no capítulo anterior, tratava-se de atores da administração pública central que na altura tinham responsabilidade de execução, como é o caso de dirigentes superiores e decisores políticos. Isto é, a Administração Central esteve 'presente no local', quer na formulação das propostas de planos de ação, quer na sua consensualização para a validação, nos vários níveis da sua governação. Os diagnósticos e os planos de ação tinham sido formulados pelo GPL, com o apoio do GAT, entre os meses de setembro de 2005 e julho de 2006. Sucessivamente, de acordo com a análise do conteúdo das entrevistas, entre os meses de julho e setembro de 2006, ocorreu a fase de negociações e de validação que culminou, em finais de setembro de 2006, com a assinatura do PP, nos casos da Cova da Moura e Vale da Amoreira, e em outubro do mesmo ano, no caso do Lagarteiro.

"Nesta fase, que ocorre entre Julho e Setembro, não há propriamente ações no terreno, é muito de retaguarda. Depois [houve] as negociações diretas, para ver se as entidades se reviam todas naquilo que foi passado para outro formato, mas que tentava incluir as preocupações e as propostas que eles já tinham, alargando o âmbito, mas mantendo o sentido. Tratou-se de um momento de negociação, gerido pelo gabinete da Secretaria de Estado e para o conselho diretivo do IHRU, com cada um dos ministérios, no qual se definiu os recursos a disponibilizar. Tratou-se depois de perceber com os parceiros locais que outros

recursos é que eles davam e se concordavam, e em que ações é que eles queriam estar responsáveis como parceiros.”

(E6ME, texto entre parênteses adicionado)

Em terceiro lugar, a fase de preparação previa a ativação ‘no terreno’ dos “chefes de projeto”, que juntamente com técnicos locais (‘emprestados’ no seio das parcerias com atores locais e centrais, públicas e privados), constituíram as Equipas Locais de Projeto (ELP). Estas eram coordenadoras locais da intervenção sócio-territorial nos três territórios de intervenção, e foram introduzidas em 2007, após a obtenção de fundos financeiros dos EEA Grant’s. De acordo com a análise de conteúdo, até este momento (entre a assinatura do PP em 2006 e a entrada dos chefes de projeto em 2007), a execução dos projetos locais definidos pelo PA foi assegurada pelo IHRU, e por uma parte dos parceiros, que executaram parte das ações previstas. Este hiato temporal é um exemplo de como a intervenção sócio-territorial esteve dependente dos quadros regulamentares implícitos nas estruturas operacionais. Consequentemente, como veremos na fase de concretização da ação, foi a partir de 2007, com a constituição das Equipas Locais, que a IBC entrou na execução das ações programadas.

No que remete para o diagnóstico, este representava o quadro de referência partilhado entre níveis de governança e definia as linhas estratégicas para a formulação das propostas de PA. Estas linhas remetiam para domínios de políticas públicas diferenciados, e colocavam propostas para a integração de políticas públicas a nível territorial. Neste sentido, os PA decorrem diretamente da elaboração dos diagnósticos, representando o resultado da concentração das ‘visões’ dos parceiros envolvidos.

Como vimos no Capítulo 6, o GAT apoiava o processo de consensualização do diagnóstico entre os parceiros que constituíam o GPL, que era responsável pela coordenação na formulação dos diagnósticos, e pela definição do PA. Conforme vimos no capítulo precedente, o GPL era composto por atores nos vários níveis de governança, onde a Administração Central (os ministérios) era representada pelos seus órgãos descentralizados, referentes a diferentes domínios de política pública (cultura, saúde, trabalho, solidariedade social, etc.). Em janeiro de 2006 foram lançados os trabalhos ao nível dos três territórios (Momento n.3”), onde estiveram envolvidos GPL, o GTIM e o INH. Este momento traduziu-se: na estabilização das hipóteses relativas ao modelo de gestão a ser operacionalizado na fase de implementação (atribuição de funções, responsabilidades e das relações a serem seguidas entre os atores); na discussão dos critérios para o primeiro esboço-estrutura do PP; na definição do sistema de comunicação na base das relações entre os parceiros do GPL; e, ainda, na identificação de potenciais parceiros a serem incluídos no GPL.

No mês seguinte (“Momento 4”), ocorreu o desenvolvimento dos Diagnósticos, a identificação de “ações ou projetos âncora” e a elaboração da estrutura-esboço do PP. De

acordo com os relatos das entrevistas, estas atividades foram desenvolvidas nos três territórios através de uma abordagem participativa (cf. Capítulo 4), e representou o momento em que o dinamismo local e o envolvimento dos parceiros (particularmente de GPL, GC e GAT, acompanhado pelo INH) foi mais ativo, e no qual foi operacionalizada a perspectiva do ‘trabalho em parceria’ que estava a ser ensaiada. Neste sentido, o GPL foi ‘ativado’ e assumiu a liderança. Tendo em conta a composição do GPL, que juntava no mesmo parceiro ação pública (central e local), organizações de base local e população, começou-se a experimentar a dinâmica interorganizacional, enquanto um dos pressupostos principais da IBC. Dentro desta dinâmica interorganizacional, a ação nos territórios foi caracterizada por diferenças significativas (tipologias de atores e posicionamento, trajetória de políticas precedentes, etc.), nos três territórios, resultando em ‘produtos’ (nos conteúdos) e ‘processos’ (nas dinâmicas de parceria) também diferentes.

Importa aqui salientar que a elaboração do núcleo duro dos diagnósticos (a análise SWOT), apesar de ter sido esboçada neste arco de tempo, foi definida por um processo de negociação e validação, na dimensão interorganizacional, que acompanhou a apresentação da proposta definitiva dos PA. Ou seja, em termos de produtos, a formulação do diagnóstico não se esgotou com o desenvolvimento da análise SWOT, mas também na proposta de PA a ser validada. Da análise das entrevistas emergiu que este processo permitiu desvelar quais as “características implícitas” no posicionamento dos atores e na geometria dos relacionamentos, já existentes ou em curso de definição, no contexto do processo participativo.

“Foi um exercício interessante de auto-conhecimento das instituições e dos técnicos, e de análise do próprio problema e do papel que cada um podia ter na sua resolução”.

(E8ME)

De acordo com os mesmos relatos, este processo preparatório permitiu também esclarecer qual o sentido de significado que cada ator, face ao seu posicionamento implícito e à sua representação formal no processo, estava a atribuir ao trabalho que estava a desenvolver. Especificamente, de acordo com os mesmos relatos, este processo permitiu esclarecer (entre os próprios atores envolvidos, confrontando as diferentes posições) o entendimento implícito que estes atores estavam a conferir ao Diagnóstico.

“O diagnóstico acabava por ser um patchwork de várias ações, que depois nós tivemos que perceber como é que nos decifrávamos aquilo. Todos eles desde o início foram chamados a intervir”.

(E5ME).

“O diagnóstico é uma fase muito interessante de mobilização dos territórios, muito interessante, mas havia territórios em que era preciso mais tempo”. (E12ME).

Assim, o processo de definição dos diagnósticos representou a fase em que: se explicitou a interpretação do programa por parte de cada um dos agentes transformadores, envolvidos em diferentes níveis de governança; se começou a construir o processo de reflexividade crítica, individual e coletiva, que estava na base da IBC enquanto medida de natureza experimental; se começaram a construir as condições para que cada ator agisse ‘para além’ da própria prática individual (cf. Capítulos precedentes).

“[...] Houve uma experiência muito interessante, e foi com um elemento da Administração Central, do IEFP. [...] Na primeira reunião, [este elemento] dizia: “eu estou aqui porque o IEFP tem esta linha...”. E nos dissemos: “mas nós estamos aqui para fazer o diagnóstico, para já não queremos soluções. Queremos ver os seus contributos para o diagnóstico”. Portanto houve aqui uma necessidade das instituições, e isto é muito difícil da parte da Administração Central, em perceberem que não vou lá para dar uma receita, mas sim para ajudar num diagnóstico.”

(E8ME)

Nos dois meses seguintes (“Momento 5”), as propostas de PA foram formuladas e aperfeiçoadas até a assinatura dos PP, continuando a dinâmica interinstitucional que tinha arrancado precedentemente.

Neste contexto, chegou-se à formulação definitiva do sistema de parceiros, do sistema de gestão, do sistema de indicadores (de monitorização e avaliação) e do sistema de financiamento, identificando as potenciais soluções de financiamento complementares. De entre várias a mais relevante foi a formulação da proposta de projeto (*project outline*), a ser submetida para candidatura ao Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEA Grant’s). O Momento 5 terminou com uma reunião geral ao nível do GTIM onde se discutiu a formulação final da proposta do PA.

O mês de maio de 2006 (Momento 6) constituiu uma passagem fundamental, na medida em que a proposta do Plano de Ação foi validada, e com isto foram estabilizadas as peças constituintes do Protocolo de Parceria: a proposta definitiva do Plano de Ação, do Sistema de Parceiros, do Sistema de Gestão, do Sistema Financeiro e do Sistema de Indicadores. De acordo com os relatos das entrevistas, este processo de estabilização e validação teve a participação interinstitucional de todos os grupos de parceiros, intervenientes nos vários níveis de governança (GPL, GAT, GTIM, GC, INH).

Finalmente, o mês de junho de 2006 (“Momento 7” e “Momento 8”) correspondeu à finalização dos processos iniciados nos meses antecedentes, e concluiu-se com a aprovação das propostas finais contidas no PA (incluindo, também, as propostas para candidaturas a financiamento), bem como com a assinatura e a apresentação pública do PP. De acordo com a análise documental, a concepção e execução dos PA's e do Sistema de Gestão e Financiamento era da responsabilidade dos representantes do Ministérios envolvidos e dos Parceiros Locais. Neste contexto, os Diagnósticos participados e os Planos de Ação representaram os instrumentos operacionais e o resultado tangível, de acordo com a linguagem utilizada nos documentos internos de processo, da primeira “visão partilhada do território”. Esta visão foi sendo construída através do recurso a sessões de trabalho temáticas e reuniões com segmentos específicos das populações residentes (por exemplo, jovens), através de formas diversificadas de interação (*workshops* participativos, etc.). Também da análise das entrevistas emergiram diferenças significativas entre os três territórios, no que remete para o desenvolvimento dos Diagnósticos e dos Planos de Ação (produtos da ação). Especificamente, a análise documental revelou que as diferenças entre os três processos encontravam-se associadas: às características (composição) de cada um dos GAT; à forma como estes conduziram os processos; e, ainda, ao relacionamento que construíram com os parceiros do GPL.

A elaboração das versões finais dos Diagnósticos e dos Planos de Ação decorreram ao longo de um semestre. De acordo com a perspectiva fornecida pelas diferentes avaliações da IBC, a dimensão temporal assumiu uma relevância essencial na fase de implementação. Nesta mesma perspectiva, a análise de conteúdo das entrevistas, realizada nesta tese, a interlocutores privilegiados, aponta para perspectivas diferentes, por vezes contrapostas, no que remete para a adequação dos tempos de execução na elaboração dos Diagnósticos e dos Planos de Ação.

“O diagnóstico, têm sempre que existir. [...] Enquanto houver informação que possa entrar no diagnóstico, continua-se. É assim o planeamento estratégico. [...] Bastava ter mais três ou quatro meses, para que as ações fossem mais amadurecidas. [...] Na prática, eles [os parceiros] deram as ideias, nos formatamos, e depois fomos discutindo com eles para verem se aquilo que nos tinham dito”.

(E8ME)

“[...] Os programas não começam com o diagnóstico. [...] O Diagnóstico tem que ser ongoing, tens que fazer o diagnóstico à medida que o programa avance, digamos que o diagnóstico é um processo que se vai auto-alimentando. [...] A coisa estava condicionada à partida, aqueles grandes guiões saídos do diagnóstico, condicionaram toda a ação. [...] Tens que revelar progressivamente

até perceber quem é quem, o que é necessário, o que faz falta [...] E o que é revelar? É fazer ações”.

(E10ME).

Estas perspetivas divergem relativamente à dimensão temporal. Algumas apontam para que tenha sido demasiado reduzido ou excessivamente prolongado, e outras, pelo facto dos GAT terem saído dos territórios após a apresentação do Diagnóstico e do Plano de Ação. Nos parágrafos que seguem serão apresentadas as principais características da implementação da fase de preparação, específicas para cada um dos três territórios de intervenção, bem como reflexões analíticas conclusivas.

8.1.1. O processo de formulação do Diagnóstico e o Plano de Ação na Cova da Moura

Da análise documental efetuada no acervo de volumes que compõem o diagnóstico participativo, desenvolvido pelo GPL com o apoio do GAT, mostra como na Cova da Moura as questões associadas à dimensão habitacional e urbanística representaram a principal inquietação (Registo de Processo, Vol.6, Parte II, p. 36). Das evidências empíricas, emergiu que o diagnóstico foi desenvolvido com uma abordagem assente no planeamento colaborativo, com recursos a metodologias participativas (*workshops*, encontros com moradores, etc.) e com protagonismo das organizações de base local.

Neste contexto, foram realizadas treze reuniões com todos os parceiros, dois *workshops* para toda a população e um específico para os jovens, e contactos permanentes “pessoais com elementos chave da comunidade e da administração pública” (Registo de Processo, Vol. 6, Parte II, p. 34, 2012). De acordo com a análise documental dos documentos internos de processo, relativos à estabilização do GPL (2006), os atores envolvidos nesta fase, parceiros do GPL, foram: Instituto Nacional de Habitação (INH); Câmara Municipal da Amadora; Santa Casa da Misericórdia da Amadora; Junta de Freguesia da Buraca; Junta de Freguesia da Damaia; PSP da Amadora; CDSS, Serviço Local da Amadora (Segurança Social); Instituto para o Emprego e a Formação Profissional, IEFP (Segurança Social); ACIME; Centro de Saúde da Reboleira (Damaia e Buraca); Casa Popular da Damaia; Núcleo Executivo do CLAS, Rede Social; Comissão Social de Freguesia da Buraca (CSF); Assistente Social da Junta da Freguesia da Damaia; Associação Amigos da Damaia; Associação de Pais da Escola EB1 da Cova da Moura; Ministério da Educação, Coordenador Educativo; Escola EB2 Pedro d’Orey da Cunha; Escola EB1 da Cova da Moura; SEF; Ministério da Cultura, IPPAR. Para além destas, também o Centro Paroquial N.ª Sr.ª Mãe de Deus da Buraca; a Associação Cultural Moinho da Juventude (ACMJ); a Associação de Moradores do Bairro do Alto da Cova da Moura (AMBACM); a Associação Clube Desportivo do Alto da Cova da Moura; e a Associação de Solidariedade Social do Alto da Cova da Moura (ASSACM), faziam parte do GPL e constituíram a “Comissão de Bairro”.

Na Cova da Moura, o processo nesta fase foi marcado pela ativação das redes sociais organizadas existentes, bem como (e na sua relação com) da ação pública local, nomeadamente a CMA. Esta ativação expressou-se em formas diversificadas, tal como é o caso da escolha das sedes dos encontros que, em modalidade rotativa, corresponderam com as sedes das organizações de base local.

“O relatório [de avaliação de 2008] destaca que se a fase de construção do diagnóstico foi a que conseguiu juntar mais participantes em termos quantitativos, a fase de elaboração do plano de ação foi a que promoveu uma participação mais intensa e partilhada. [...] Considera-se que nesta primeira fase “a apropriação, coesão e comprometimento destes atores esteve estreitamente relacionada com as competências e poder decisional de cada ator e da sua experiência empírica referente ao bairro e, sobretudo, com as motivações de iniciativas pessoais”.

(Registo de Processo, Vol. 6, Parte II, 2012, pp. 35-36).

Assim, com base no diagnóstico participado, o Programa de Intervenção foi assinado em 2008 com um período de execução até 2011 (a “fase de concretização”). Este incluía nove eixos de intervenção, assim como as respetivas “medidas” (ou ações), designados de seguida.

Eixo 1 - Um bairro legal para todos

Este eixo estava associado à dimensão das políticas urbanísticas e das políticas públicas de habitação, envolvendo o nível central e o nível local da ação pública. De acordo com a análise documental (Protocolo de Parceria e Registo de Processo, 2012, Vol.6 e 7), este eixo visava operacionalizar as seguintes as medidas complementares:

- Medida 1.1: a “caracterização da situação de partida do bairro”, a realizar-se através do levantamento do edificado e da sua ocupação (residencial, comercial, empresarial, associativa), bem como as “aspirações da população” residente, sobretudo no que remete para a prospetiva habitacional futura.
- Medida 1.2: o desenvolvimento de ações que, no seguimento da medida 1.1 (levantamento do edificado), assegurassem a “suspensão e fiscalização de novas construções no bairro, incluindo edifícios novos, ampliações, modificações e ocupação”.
- Medida 1.3: o desenvolvimento de estudos técnicos setoriais, na área do urbanismo, com vista à elaboração do Plano de Pormenor, instrumento jurídico de gestão territorial que permitiria, de um ponto de vista regulamentar, a legalização do bairro (de forma complementar à resolução da questão fundiária) e a reorganização urbanística e habitacional (morfológica, infraestrutural, tipologia e funcional) do próprio.

- Medida 1.4: o “desenvolvimento de propostas de soluções habitacionais”, nomeadamente de ocupação residencial, no que remete para a população residente. Estas propostas que, de acordo com o Protocolo de Parceria, encontravam-se associadas e dependentes da resolução da questão fundiária e da operacionalização do Plano de Pormenor.

Eixo 2 - Nova Cova da Moura: Um bairro qualificado e aberto ao exterior

Este eixo, diretamente interligado com o Eixo 1, visava solucionar, processualmente e financeiramente, o problema da irregularidade fundiária, e proporcionar iniciativas para a reabilitação física do bairro, através da operacionalização de medidas complementares, mas não necessariamente indissociáveis entre si.

Especificamente:

- Medida 2.1: a “resolução da questão fundiária”, que tinha de substanciar-se através de um processo de negociação para a definição da posse dos terrenos, na ótica da aquisição.
- Medida 2.2: a “elaboração de projetos” nas áreas arquitetónicas e urbanísticas, inerentes à dimensão do tecido edificado, e à dimensão das infraestruturas e dos espaços públicos.
- Medida 2.3: a “construção, reabilitação ou remodelação de infra-estruturas e espaços públicos”, e elementos representativos das relações de comunidade existentes no bairro.
- Medida 2.4: a “construção ou reabilitação de soluções habitacionais”, que visavam assegurar condições de habitabilidade para os residentes. As soluções previstas nesta medida, pela sua natureza de longo prazo, eram indissociáveis da execução das medidas 1.4 (Plano de Pormenor) e 2.1 (regularização questão fundiária), porém, o seu desenho era dissociável da execução destas medidas.
- Medida 2.5: a “construção ou reabilitação de espaços comerciais”, face aos resultados do diagnóstico participativo e, neste contexto, na ótica de valorização dos recursos e das oportunidades existentes, bem como a facilitação (através da criação de novos espaços) de novas iniciativas económicas e empreendedoras.
- Medida 2.6: a “construção ou reabilitação de equipamentos sociais, escolares, e recreativos”, com o objetivo de “melhoria das respostas, dos serviços, e das condições da sua prestação” (Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III, p. 90). Apesar desta medida ser interdependente da execução da medida 1.4 (Plano de Pormenor), relativamente à tipologia das soluções nesta previstas (ex.: os “projetos-âncora” e o melhoramento das instalações sociais e culturais existentes), a execução de outras soluções era dissociável da operacionalização do Plano de Pormenor. Retomaremos a questão do espaço-âncora na análise da fase de implementação da IBC, sendo esta uma das questões sensíveis que caracterizam a sua implementação.

Eixo 3 - Programas de Intervenção Imediata

Este eixo visava o desenvolvimento de ações consideradas ‘urgentes’, face às implicações que as condições de degradação e inadequação em que se encontravam tinham na vida

quotidiana dos residentes. Este eixo estava associado à implementação de projetos materiais e imateriais a curto prazo, na 'lógica incremental' característica da biografia da IBC (cf. Capítulo 6), e que se dissociava (apesar da sua interdependência) da operacionalização de outros processos de médio e longo prazo, tal como é o caso do Plano de Pormenor. Assim, estes projetos prendiam-se quer com a dimensão urbanística, nomeadamente com a requalificação de infraestruturas viárias e sociais (equipamentos já existentes), quer com a implementação de projetos na dimensão sociocultural. A concretização destes projetos assentava no envolvimento direto de actores institucionais locais (a câmara municipal, as escolas e as organizações da base local) supralocais (os representantes das direcções-gerais aferentes aos respetivos ministérios) e também dos residentes.

Dentro destas duas tipologias, as medidas previstas eram organizadas por um portefólio de projetos independentes, especificamente:

- Medida 3.1: o "Programa Imediato de Pequenos melhoramentos" (PIPEME), constituído pelos seguintes projetos específicos: o melhoramento dos espaços públicos envolventes, *landmarks* locais (o Moinho) e as infraestruturas das organizações de base local; a melhoria da circulação viária no bairro, através da realização de percursos de pedonalização e sinalização, de lombas e passadeiras; a realização de obras de pavimentação definitiva de ruas que se encontravam ainda em terra batida; a colocação de placas de toponímia nas ruas; o melhoramento do sistema de recolha do lixo, limpeza e manutenção.
- Medida 3.2: o "Programa Imediato de Intervenção Social e Educacional" (PIISE), assente em intervenções de tipo material e de tipo imaterial (programação de atividades), nos domínios socioeducativo, cultural e desportivo. O PIISE era constituído pelos seguintes projetos: a requalificação dos espaços públicos de recreio externos à escola primária, localizada no centro do bairro (EB1/JI); o aumento da capacidade de utentes da Creche Familiar, que deveria funcionar como resposta temporária às necessidades dos agregados familiares residentes; o reforço, em termos de oferta programática, da mediação social e cultural nas escolas, incluindo a constituição de um atelier de língua; o aumento da oferta de atividades desportivas, no âmbito de programas já em curso, promovidos pelas instituições e organizações ativas no bairro.

Eixo 4 - Um bairro com Nova Imagem, Seguro e Tranquilo

Este eixo visava melhorar a imagem do bairro para o exterior, através de projetos em domínios de ação diversificados (inclusão social e prevenção de comportamentos anti-sociais, fortalecimento da economia local, etc.). As medidas previstas nestes eixos não eram interdependentes e indissociáveis entre si, pois a concretização de uma não dependia do sucesso de outra. Neste sentido, as medidas eram:

- Medida 4.1: a "projeção de uma nova imagem do bairro". Face ao histórico que se tinha consolidado no contexto da comunicação social, do sentimento de insegurança social,

visava-se construir a imagem de uma “Nova Cova da Moura”, através do desenho e implementação de um “Plano de Marketing Territorial”, que pudesse valorizar os recursos e a oferta local em domínios diversificados, desde a cultura, arte até à gastronomia.

- Medida 4.2: “combate à criminalidade e ao tráfico de droga”, através do desenvolvimento de projetos nos domínios da “inserção social de ex-reclusos”, da “inserção educativa e profissional de jovens com problemas de justiça”, do reforço do policiamento de proximidade, e ainda da prevenção da toxicodependência e de comportamentos criminais.
- Medida 4.3: a “prevenção e combate à violência doméstica”, através da implementação de ações no sentido da prevenção e intervenção em situações de risco, trabalhando diretamente junto dos agressores.
- Medida 4.4: o “apoio à regularização de cidadãos estrangeiros” que, face às características da população residente, prendia-se sobretudo com a facilitação de ações no domínio dos processos de regularização e de aquisição da nacionalidade. Trabalhando diretamente com institutos como é o caso do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), e com instituições e organizações locais, procurava-se a integração com práticas convencionais existentes nessa área.

Eixo 5 - Um bairro com futuro para os jovens

Este eixo visava a construção e implementação, a curto prazo, de contextos formais e mecanismos sociais capazes de condicionar a qualidade de vida da população jovem, a longo prazo. Face a este objetivo, a implementação das medidas era entendida como indissociável e interdependente umas das outras, bem como entre estas e o Eixo 4. Neste sentido, apostava-se na integração intersetorial entre três domínios de políticas públicas principais: a saúde, a educação e a parentalidade, suportada pela ação na área da intervenção sócio-territorial. Especificamente:

- Medida 5.1: a “promoção da saúde”, através da implementação de iniciativas de sensibilização, formação e promoção da saúde, como a prevenção do consumo de droga; a educação sobre HIV/SIDA; e ainda a constituição de uma equipa de rua.
- Medida 5.2: a “criação de condições para a investigação sobre “subúrbios” (Tomkiewicz), através do desenvolvimento de projetos de investigação-ação em domínios disciplinares diversificados, incluindo as artes (video, cinema, fotografia), e da formação de “peritos de experiência” a serem envolvidos em projetos participativos com jovens excluídos. Estes eram assentes no princípio de “empowerment” individual e coletivo, e concretizados através da criação e divulgação dos recursos didáticos e pedagógicos.
- Medida 5.3: a promoção de uma “parentalidade melhorada e responsável”, através da realização de projetos e iniciativas dirigidos à população jovem, designadamente mães adolescentes (ex.: oficinas didáticas, aconselhamento parental, etc.), aproveitando as instituições e redes existentes, como é o caso da Associação de Pais.

Eixo 6 - Um bairro economicamente ativo

Este eixo visava “reforçar a capacidade de empregabilidade e de geração de rendimento da população residente no bairro” (Registo de Processo, 2012, Vol.7, parte II, p. 109), assentando em três dimensões de ação: a facilitação para a inserção profissional através de ações de formação e encaminhamento (por conta de outrem); a qualificação da oferta dos bens e serviços existentes; e ainda processos de facilitação para a construção de novos negócios (por conta própria).

Neste sentido, pretendia-se definir uma rede institucionalizada capaz de capitalizar conhecimentos e competências existentes nestas três dimensões, aproveitando os projetos existentes (ex.: a implementação de programas na área da empregabilidade dos jovens, os chamados “percursos de inserção”), ou desenvolvendo novos, que pudessem melhorar a qualidade de vida dos indivíduos e das famílias. A maioria destes projetos ocorriam na forma da colaboração interinstitucional entre atores públicos e privados, envolvendo organizações de base local que mobilizavam um capital de *expertise* relevante. Especificamente, as medidas previstas eram:

- Medida 6.1: o “Apoio ao Emprego e ao Empreendedorismo”, através da implementação de iniciativas interligadas entre si, sendo que a existência de umas era determinada pela existência de outras. São exemplos destas iniciativas: a criação de uma “equipa de apoio ao emprego”; a qualificação dos restaurantes étnicos, com a definição de um sistema em rede capaz de identificar as oportunidades existentes; a realização de iniciativas de formação dos agentes do tecido económico local; e o apoio ao empreendedorismo (ex.: o apoio à constituição de microempresas).
- Medida 6.2: a “valorização do capital humano jovem”, que assentava em iniciativas existentes (como é o caso do programa ESCOLHAS), na consolidação de práticas convencionais (cursos EFA) e ainda em processos de “apoio a contratação”.

Eixo 7 - Um lugar criativo

Este eixo representava uma plataforma de intermediação entre os eixos precedentes, nomeadamente os Eixos 6 e 4, assentando no desenvolvimento de projetos transversais (admitindo que a sua implementação podia ser dissociável de outros), materiais e imateriais, que apostavam na valorização da cultura associada aos países de proveniência da população. Neste sentido, as medidas previstas neste eixo deviam servir para estimular e fortalecer processos de outros eixos, aferindo a dimensões da vida familiar e coletiva dos residentes. Assim, estas medidas eram:

- Medida 7.1: a promoção das “dinâmicas culturais locais” (Registo de Processo, Vol.6, Parte II, p. 32), através da organização de feiras e festivais culturais e artísticos, a realizar-se no bairro.
- Medida 7.2: a criação de percursos de formação em Artes Performativas.

- Medida 7.3: a instalação de um “Espaço-Memória”, a funcionar no “espaço-âncora” precedentemente referido. Podia ser permanente ou temporário e tinha como função albergar exposições sobre o processo de descolonização e a vinda dos migrantes oriundos das ex-colónias (PALOP's).

Eixo 8 - Um bairro ecológico

Este eixo estava associado à dimensão das políticas urbanísticas e ambientais locais, estando baseado no apoio à capacitação para a sustentabilidade ambiental, quer na dimensão da produção e uso de energia, quer na dimensão da produção e consumo de produtos de agricultura urbana. Especificamente, as medidas previstas eram:

- Medida 8.1: o desenvolvimento de iniciativas de sensibilização e formação no domínio ambiental, particularmente na área das energias renováveis, com o intuito de contribuir para a requalificação urbanística do bairro. Especificamente, estas iniciativas visavam fornecer aos residentes conhecimentos e competências nessas áreas, e eram complementadas por projetos de instalação de painéis solares ou de outros sistemas de fornecimento de energias alternativas.
- Medida 8.2: a aposta na criação de um sistema de “hortas urbanas” que, face à delimitação territorial administrativa da Cova da Moura (entre as freguesias da Damaia e Buraca), extravasava os ‘limites’ da intervenção da Cova da Moura enquanto unidade de execução (cf. Capítulo 5, 6). Particularmente, visava-se: ativar percursos de formação aos residentes (com particular destaque para a população idosa) na área da horticultura sustentável e jardinagem; construir hortas pedagógicas comunitárias complementadas pela programação de ateliers e oficinas didáticas; e, ainda, construir um projeto local sistémico capaz de enquadrar, de um ponto de vista urbanístico, a existência destas hortas.

Eixo 9 - Estar bem em Rede

Este eixo remetia para a gestão da ação na sua totalidade e o seu desenho era similar nos três territórios de intervenção, apesar de não integrar os ‘eixos ativos’. Isto é, apesar de ser um eixo constituinte do Protocolo de Parceria, as ações previstas não eram contempladas como ações específicas do Plano de Ação (não estando por isso associadas a ‘medidas’ específicas), mas como um conjunto de contextos e mecanismos de animação territorial que podiam sustentar, de forma transversal, a operacionalização dos outros eixos do plano. É por esta razão que, em avaliações *ex-post* da IBC (tal como é o caso da análise apresentada pelo Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III), nomeadamente na análise por ‘taxas de execução’ do PA, este eixo não foi considerado como dimensão de análise. Especificamente, previa-se a realização das seguintes ações:

- A constituição de um “Gabinete Local” coordenado por um “chefe de projeto”, que assumisse a orientação local da execução das ações.

- O desenho e implementação de um processo de avaliação e monitorização da IBC.
- A realização de consultorias, apoios técnicos, seminários e produtos de divulgação, de diferentes tipologias, e funcionais à facilitação da intervenção.

8.1.2. O processo de formulação do Diagnóstico e o Plano de Ação no Vale da Amoreira

Assim como no caso da Cova da Moura, também no Vale da Amoreira a elaboração do diagnóstico foi desenvolvida através de uma abordagem assente no planeamento colaborativo, com recursos a metodologias participativas (*workshops*, encontros com moradores, etc.). Especificamente, da análise documental (Sousa, 2017) emergiu que, nesta fase, foram realizadas treze reuniões com todos os parceiros, com destaque para: 1 *workshop* de *brainstorming*; a revisão do debate relativo a resultados de intervenções anteriores; sessões temáticas para a definição dos projetos-chave; sessões plenárias de consolidação destes projetos.

O caso do Vale da Amoreira teve, todavia, características que o diferenciaram da Cova da Moura, nomeadamente no que remete para a definição de objetivos de médio e longo prazo. Neste contexto, o diagnóstico assentou em quatro dimensões analíticas: “Trajetórias Escolares e profissionais”; “Espaço Urbano”; “Coesão e Inserção Social”; “Governabilidade” (das redes sociais existentes).

Os atores envolvidos nesta fase (de acordo com a análise documental dos documentos internos de processo, relativos a estabilização do GPL em 2006), enquanto parceiros do GPL, foram: IHRU, Câmara Municipal da Moita; Junta de Freguesia do Vale da Amoreira; Conselho Local de Ação Social da Moita; Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo/Unidade de Saúde Familiar do Vale da Amoreira; Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I.P.; Associação Cidadãos do Mundo; Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira; Associação Empresarial da Região de Lisboa; Associação Moitense dos Amigos de Angola; Associação de Solidariedade Cabo-Verdiana dos Amigos da Margem Sul do Tejo; Instituto de Segurança Social, Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal; Centro de Formação do Seixal; Centro de Reformados e Idosos do Vale da Amoreira (CRIVA); RUMO; Cooperativa de Solidariedade Social, CRL.; Direção Geral das Artes; Direção Geral de Reinserção Social; Direção Regional de Educação de Lisboa e Vale do Tejo/Equipa de Apoio às Escolas da Península de Setúbal; Agrupamento Vertical de de Escolas EB2,3 do Vale da Amoreira; Escola Secundária da Baixa da Banheira; Grupo Desportivo Portugal; Centro Local de Apoio à Integração de Imigrantes; Instituto Português da Juventude, I.P.; Instituto do Desporto de Portugal, I.P.; Instituto da Droga e da Toxicodependência, I.P.; Instituto de Emprego e Formação Profissional, Centro de Emprego do Barreiro; Polícia Judiciária; Polícia de Segurança Pública; Comando Metropolitano de Lisboa/Divisão da Baixa da Banheira; Projeto Escolhas

VA; Projeto Vale de Esperança; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Associação de Imigrantes Guineense dos Amigos a Sul do Tejo; VITACAMINHO.

A análise de conteúdo dos documentos e das entrevistas mostra como as questões associadas à consolidação da governabilidade entre as redes sociais existente, à facilitação da empregabilidade e à dimensão da viabilização de processos de expressão artística, tenham representado, em sede de definição estratégica, a principal inquietação. Assim como refere o Registo de Processo (2012), citando a avaliação de 2008:

“O Plano de Ação apresenta como projeto estruturante e inovador a criação do Centro de Experimentação Artística. [...] Este era efetivamente um projeto muito relevante para a população mais jovem [...] A IBC nesta fase permitiu a construção de uma base para um novo tipo de relacionamento inter-institucional e de trabalho em rede [...]. Constatou-se [...] a apropriação e incorporação dos pressupostos da Iniciativa por parte dos atores locais”.

(Registo de Processo, Vol.6, Parte II, 2012, p. 47).

Assim, com base no diagnóstico participado, o Programa de Intervenção assinado em 2008 com prazo de execução até 2011 (a “fase de concretização”) incluiu seis eixos de intervenção, seguidamente designados.

Eixo 1 - Requalificação do bairro: edifícios, espaços públicos e acessibilidades

Este eixo estava associado às políticas urbanísticas, e era focado na reabilitação física do edificado (habitacional e não), dos espaços públicos e da estrutura das acessibilidades, prevendo que a intervenção fosse concertada entre moradores, ação pública central (IHRU) e local (câmara municipal). Procurando a integração com algumas das medidas do Eixo 2 e do Eixo 4 (nas dimensões da formação e sensibilização dos moradores), e não estando a sua concretização exclusivamente dependente destes, o Eixo 1 assentava numa abordagem participativa e colaborativa ao processo de requalificação urbanística (Rafacho, 2011). Especificamente, as medidas previstas eram:

- Medida 1.1: A “requalificação, conservação e manutenção dos edifícios habitacionais”, focadas na reabilitação do tecido edificado com função habitacional, de promoção pública e propriedade mista (pública e de particulares). Este processo deveria ser conduzido através do envolvimento dos moradores, mas também de outros parceiros externos ao bairro.
- Medida 1.2: A “requalificação, conservação, e manutenção dos espaços públicos e acessibilidades”, assentes na mesma abordagem da medida precedente, ou seja, através do envolvimento direto dos moradores no quadro de um processo de planeamento urbano participado. Este processo visava a reorganização da estrutura urbanística do bairro no

que remetia, sobretudo, para o sistema dos espaços públicos e a sua relação com as acessibilidades, as infraestruturas (viárias) e os equipamentos.

Eixo 2 - Arte Desconcentrada: Espaço de Experimentação Artística

Tal como discutimos precedentemente no seio da análise de conteúdo das entrevistas, o domínio das artes constituiu um dos principais eixos que estruturaram, de forma transversal, a ação no bairro do Vale da Amoreira. Este eixo representava um projeto-âncora 'alargado' (Guterres, 2012, pp. 75-84) que pretendia distanciar-se da 'lógica por equipamentos' implícita nas práticas convencionais das políticas públicas locais. O que significa que o Eixo 2 não se traduzia numa tipologia única de projetos (compreendendo ações de natureza material e imaterial) na vertente artística, mas sim num conjunto de percursos diversificados de ativação da população, na perspetiva de interligar ações e garantir a sua sustentabilidade após a IBC, ou seja, a auto-sustentação da ação. Assim, este eixo visava (através da sua integração com outros eixos, nomeadamente no domínio das políticas urbanísticas e de inclusão escolar e profissional), a valorização de competências (formais e não formais) e dos recursos existentes, por meio de percursos de formação e qualificação artística, envolvendo a população residente mais jovem. Especificamente, de acordo com Guterres (2012, p. 79), as medidas previstas eram:

- Medida 2.1: A “implementação do espaço de experimentação artística”. Esta medida assentava na operacionalização de três vertentes de ação: a programação e implementação de um conjunto de atividades diversificadas de tipo imaterial (escolares, formativas e de caráter não formal) no domínio das artes; a “criação do centro de experimentação artística” (CEA), que representava um espaço funcional à agregação das formas de expressão artística; a “recolha e preparação do acervo documental do polo etnográfico” do Vale da Amoreira.
- Medida 2.2: A “promoção de iniciativas de requalificação artística nos espaços urbanos”, através de “intervenção artística nas empenas e fachadas de edifícios”; da “apropriação artística dos espaços vazios na freguesia e participação na requalificação do espaço público”, com recurso a metodologias de planeamento urbano participado para o envolvimento direto da população residente; e das “intervensões artísticas nos espaços públicos”.
- Medida 2.3: A “formação artística e promoção de intercâmbios e de conhecimentos artísticos”, mediante a “prevenção de situações de insucesso e abandono escolar através do ensino artístico”; a realização de “ações coletivas de formação artística”; e a “promoção de intercâmbios de conhecimentos artísticos”.

Eixo 3 - Formação Profissional e Empresas em contexto de Exclusão

O Eixo 3 tinha sido identificado pelos parceiros como estruturante à intervenção no Vale da Amoreira, e procurava possíveis interligações com o Eixo 2, designadamente no que remete a formação da população mais jovem. Especificamente, eram duas as medidas previstas:

- Medida 3.1: A “implementação de um gabinete de apoio ao emprego e ao empreendedorismo” (GEAE), que devia funcionar como estrutura de acompanhamento e facilitação do emprego e empreendedorismo, através da recolha e sistematização de informação relevante quanto a oportunidades existentes e percursos possíveis nestas áreas (e, transversalmente, na área da formação, certificação profissional e iniciativas de apoio a empresas locais). Contudo, as formas da sua operacionalização (recursos, localização, etc.), viriam a ser definidas no contexto do trabalho colaborativo entre os parceiros envolvidos, após a assinatura do protocolo.
- Medida 3.2: O fomento do “mercado da diversidade”, que se devia traduzir num conjunto de ações, de diferentes tipologias e enquadradas numa estratégia integrada, com o objetivo de valorizar a ‘diversidade cultural’ (atendendo à heterogeneidade das proveniências étnicas da população residente), através de iniciativas na área do empreendedorismo local. Contudo, também neste caso as formas da sua operacionalização iriam ser definidas após a assinatura do protocolo de parceria, como é exemplo a sua localização, que veio a coincidir com o já existente mercado da freguesia no Vale da Amoreira.

Eixo 4 - Plataforma integrada de Apoio Social

Este eixo estava enquadrado no domínio das políticas sociais. Não obstante, a sua concretização não se limitava à ação social, mas incluía também ações em outras áreas de intervenção que, convencionalmente, se encontravam segmentadas. Como era o caso da área da segurança pública, da gestão das migrações e dos serviços sociais. Especificamente, de acordo com o Registo de Processo (2012), as medidas previstas eram:

- Medida 4.1: A “promoção e qualificação de equipamentos e serviços sociais”, que visava a ampliação da oferta de serviços e respostas sociais, na óptica da integração intersetorial, agindo quer na vertente material, quer na vertente imaterial. Particularmente, foram quatro as ações propostas: a construção de um “centro multi-serviços”; a implementação de um sistema de “atendimento multidisciplinar” integrado (após a clarificação conceptual entre os parceiros) de resposta para as famílias, que contemplasse também o serviço das Amas; a “formação de mediadores” na área da intervenção social, em domínios diferenciados; e o melhoramento dos equipamentos escolares e sociais existentes, sobretudo na ótica da qualificação dos serviços e da articulação entre os mesmos.
- Medida 4.2: a “promoção do encontro entre culturas, gerações e dinâmicas de apropriação dos espaços públicos”, em domínios diversificados (desportivo, artístico, etc.), reforçando a coesão social.

- Medida 4.3: A “promoção da prática de um policiamento de proximidade”, de forma a dar uma resposta alternativa às questões de (in)segurança pública que se colocavam no bairro, mas também integrando esta prática com domínios de política pública diferentes incluídos nos outros eixos, tal como é o caso da reabilitação urbana e espaço público, da educação ou ainda da economia local.
- Medida 4.4: A “promoção de apoio à inserção dos imigrantes”, através da criação de estruturas e projetos específicos em áreas diferenciadas, que pudessem viabilizar e facilitar a regularização de parte da população que se encontrava em situações de irregularidade ou em outras, que dificultavam a sua integração social.

Eixo 5 - Rede de Participação, Cidadania e Governabilidade

Este eixo foi considerado como o eixo de interligação, numa perspetiva de governança, entre os eixos precedentes, e nomeadamente entre o domínio das artes e do emprego. Neste sentido, este eixo deveria construir as condições para um futuro modelo de gestão da ação no pós-IBC. Face à existência de um tecido populacional jovem consistente, este modelo assentava em domínios que visavam definir percursos juvenis, tal como é o caso do emprego, da cultura ou ainda da educação. Assim, este eixo foi definido por uma única medida que passava pela “criação e dinamização do tecido associativo local” (Medida 5.1), assente na definição de estruturas institucionalizadas e percursos (individuais e coletivos) de capacitação (formação) para o associativismo, que pudessem facilitar a sua relação com a área do empreendedorismo juvenil, das artes e da educação.

Eixo 6 - Estar bem em rede

Similarmente ao caso da Cova da Moura, este eixo não representa conteúdos funcionais do ponto de vista do plano de ação em si próprio, mas sim a definição de ações transversais e propedêuticas à concretização dos outros eixos, na forma de ‘assistência técnica’. A assistência técnica prevista neste eixo prendia-se com a consolidação dos processos iniciados durante a execução dos cinco eixos e com a constituição de novas plataformas institucionalizadas, isto é, o modelo de governança sucessivo. Face aos pressupostos da própria IBC, este modelo era perspetivado com o objetivo de assegurar a continuidade da IBC após o seu fim (auto-sustentação da ação). Similarmente ao caso da Cova da Moura, também no Vale da Amoreira se previam as mesmas ações.

8.1.3. O processo de formulação do Diagnóstico e o Plano de Ação no Lagarteiro

A elaboração do diagnóstico no Lagarteiro também foi desenvolvida através de uma abordagem assente no planeamento colaborativo e recurso a metodologias participativas (*workshops*, encontros com moradores, etc.). Todavia, o caso do Lagarteiro diferenciou-se dos outros, na medida em que se desenvolveu um processo de investigação-ação, visando enquadrar as perspetivas dos parceiros no desenho das soluções do Plano de Ação.

O que eu dizia era “nós temos que deixar isto o mais preparado possível, a partir do conhecimento que temos das vontades dos parceiros, para quem pegar no projeto possa arrancar rapidamente, possa seleccionar uma ação”.

(E8ME, texto entre parênteses adicionado)

Especificamente, da análise documental (Sousa, 2017) emergiu que nesta fase foram realizadas oito reuniões com todos os parceiros, incluindo a organização de *focus groups* e grupos de mobilização das populações locais. Os atores envolvidos nesta fase (de acordo com a análise documental dos documentos internos de processo, relativos à estabilização do GPL em 2006) enquanto parceiros do GPL, foram: IHRU, Câmara Municipal do Porto/Fundação Porto Social; Junta de Freguesia de Campanhã; Administração Regional de Saúde do Norte/Centro de Saúde de Campanhã; Agrupamento de Escolas Ramalho Ortigão; Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural; Associação Juvenil CAOS; Associação Mutualista Benéfica e Previdente; Associação de Pais do JI/EB1 Lagarteiro; Associação para a Promoção da Saúde NORTEVIDA; Cooperativa ARRIMO; Direção Geral das Artes; Direção Geral de Reinserção Social; Direção Geral dos Serviços Prisionais; Direção Regional de Educação do Norte; Instituto Português da Juventude, I.P.; Instituto do Desporto de Portugal, I.P.; Instituto da Droga e da Toxicodependência; Instituto de Emprego e Formação Profissional, Centro de Emprego do Porto; Instituto de Segurança Social, Centro Distrital de Segurança Social do Porto; Liga Portuguesa de Profilaxia Social; Obra Diocesana de Promoção Social, Centro Social do Lagarteiro; Polícia de Segurança Pública, Comando Metropolitano do Porto; Projeto Lagarteiro e o Mundo; Associação de Moradores para o Desenvolvimento do Lagarteiro; Associação “Pegamoda”; Associação Cultural PELE; EAPN.

Assim, com base no diagnóstico participado, o Programa de Intervenção, assinado com um ano de atraso (definindo assim o plano de implementação para o período 2008-2012), inclui três eixos de intervenção: Eixo 1 - Requalificação urbanística e ambiental do Bairro; Eixo 2 - Promover uma Cidadania Ativa; Eixo 3 - Questões Operacionais, participação, proximidade e informação. Com base no diagnóstico participado e de acordo com o plano de ação, o Programa de Intervenção incluiu dois eixos de intervenção principais, mais um de assistência técnica transversal. Especificamente: o primeiro eixo assentava em ações de natureza material; o segundo eixo assentava em ações de natureza imaterial; o terceiro eixo devia servir para facilitar a ação em cada um destes eixos, nomeadamente no sentido da facilitação das relações transversais e de interdependência, como é o caso, por exemplo, da construção do espaço ANIMAR na sua relação com a programação das iniciativas a serem desenvolvidas neste espaço. Assim, os eixos de intervenção foram designados como segue.

Eixo 1 - Requalificação urbanística e ambiental do bairro

Este eixo visava implementar ações de natureza material que sustentassem, face aos problemas identificados no contexto do diagnóstico participativo, o melhoramento da estrutura urbanística e as condições habitacionais e ambientais do bairro. Neste sentido, este eixo estava associado aos domínios das políticas públicas de habitação e às políticas urbanísticas e do ordenamento do território. Consequentemente, estava enquadrado e dependente dos quadros regulamentares e das oportunidades de financiamento, que podiam ser proporcionados quer ao nível da ação pública central, quer ao nível da ação pública local. Especificamente, de acordo com o Protocolo de Parceria (Costa, 2015, p. 150), as medidas previstas eram:

- Medida 1.1: A “reabilitação e conservação dos edifícios”, focada na recuperação das partes comuns, visando a melhoria das condições de habitabilidade e a sensibilização para a cidadania ativa (incluindo a utilização, manutenção e conservação do edificado residencial).
- Medida 1.2: A “reabilitação e manutenção de espaços de habitação”, assente na requalificação física de frações residenciais devolutas e no apoio aos residentes na remodelação dos fogos habitacionais (no que remete para condições de habitabilidade, salubridade, higiene e conforto). De forma complementar, previa-se também a elaboração de um “Manual de Casa”, associado ao objetivo da vida coletiva expresso na medida precedente. Importa aqui sublinhar que a execução desta medida visava proporcionar, previamente, um conhecimento aprofundado das condições da habitação, através de um levantamento e caracterização.
- Medida 1.3: A construção de “novos espaços públicos ou coletivos”, visando fomentar as relações de vizinhança. De acordo com o Protocolo de Parceria (em Costa, 2015), esta medida realizava-se por meio das seguintes ações: a “qualificação e reorganização urbanística de novos espaços públicos”; a “promoção de acessibilidades” (pedonal e rodoviária) que permitissem uma “articulação com o exterior do bairro”, nomeadamente com o setor urbano de Azevedo/Lagarteiro; o “desenvolvimento de ações de sensibilização para a manutenção e vivência dos espaços públicos”.
- Medida 1.4: A construção de “novos equipamentos no bairro e na sua envolvente”, que se prendia com três ações, cujos conteúdos funcionais (programação) eram definidos, de forma complementar, através do desenho de iniciativas no Eixo 2. As ações eram: a “sede do projeto; os “Espaço(s) ANIMAR”, isto é, o projeto-âncora; e o Centro Social de Azevedo.

Eixo 2 - Promover uma cidadania ativa

De acordo com o Registo de Processo, este eixo “assume-se, de algum modo, como mais estruturante da reversão de um percurso de exclusão do território” (2012, Vol.7, Parte II, p. 247). Isto é, este eixo definia (através da programação de iniciativas e projetos de natureza

imaterial nas áreas da intervenção social, da educação e do empreendedorismo) o conteúdo funcional de parte das medidas previstas no Eixo 1, como é o caso do projeto-âncora do ANIMAR. Assim, as medidas previstas neste eixo eram:

- Medida 2.1: O desenvolvimento de projetos e percursos designados, no conjunto, “Saúde é vida”, assentes na saúde como “prática educativa” (Plano de Ação, em Marques, 2006, p. 95). Isto é, através da implementação de um conjunto de projetos de natureza e âmbitos diversificados (educação, serviços sociais familiares, desporto, etc.), pretendia-se corrigir e prevenir práticas sociais desviantes. Em particular, estes projetos focavam-se na prevenção de doenças infecciosas e toxicodependência, através do fornecimento de serviços de apoio social à população em mais alto risco de exclusão social (idosos, mães adolescentes, jovens).
- Medida 2.2: A construção e consolidação de um contexto de “segurança ativa” assente em duas dimensões principais. Por um lado, a constituição de um “Núcleo de Segurança Comunitária” (Grupo de Trabalho, GT), que se traduzia em iniciativas de policiamento de proximidade, e era constituído por parceiros institucionais (institutos de segurança, associações do bairro, etc.), com o objetivo de “conhecer e solucionar os problemas de segurança existentes” (Plano de Ação, em Marques, 2006, p. 105). Por outro lado, o desenvolvimento de “iniciativas de mediação familiar e comunitária” (Protocolo de Parceria, in Costa, 2015, p. 150), destinadas “a fornecer apoio, orientação e formação dos jovens ao nível da aprendizagem de estratégias de resolução e negociação de conflitos” (Plano de Ação, em Marques, 2006, p. 105).
- Medida 2.3: A aposta na área educativa, na perspetiva da “escola em rede”, visando a consolidação da “cidadania ativa” (face às condicionantes de vulnerabilidade social), através de percursos de capacitação individual e coletiva de crianças e jovens, utilizando, para este fim, a escola como instrumento de efetivação. De acordo com o Protocolo de Parceria (em Costa, 2015, p. 150), estes percursos traduziram-se no desenho de um conjunto de iniciativas: “Nós e o Ambiente”, assente na promoção da “educação para a cidadania ambiental”; o projeto “Educar para a Arte” para o 1º Ciclo e a pré-primária; o projeto “Eu sou Capaz”, que visava melhorar a auto-confiança dos alunos, na construção de um “projeto de vida” individual; o projeto “Feiras Grandes”; o projeto “Escola acessível”; e o desenvolvimento de atividades para os tempos livres. Importa aqui destacar que esta medida, de acordo com o pressuposto da integração de políticas da IBC, previa a associação destes projetos com às ações do eixo precedente (designadamente com a requalificação do espaço público do bairro) e com a medida 2.1.
- Medida 2.4: O projeto “A.N.I.M.A.R - Atrair, Negociar, Incentivar, Mobilizar, Reativar, Reinserir”, a ser entendido como projeto-âncora, ou seja, como dispositivo catalisador de ações de natureza imaterial em domínios diversificados de intervenção social, e com o objetivo geral de promover o ‘diálogo’ (material e imaterial) entre o bairro e o tecido urbano no qual se encontra incluído (a cidade do Porto e, especificamente, o setor oriental). Ou

seja, a concretização do projeto ANIMAR devia servir (de um ponto de vista funcional, semelhante ao caso da Cova da Moura, programático, no caso do CEA do Vale da Amoreira) para ‘abrir o bairro ao exterior’, através da implementação de um portefólio de iniciativas e projetos.

De acordo com o Protocolo de Parceria (em Costa, 2015, p. 151), estas iniciativas eram: “E-Bairro”, associada às novas tecnologias; “Oficinas (de) Vida”, correspondente a um conjunto de atividades para jovens nas áreas das artes e do desporto; “Oficina da Criança”, correspondente a um conjunto de atividades lúdicas; a programação de iniciativas de “convívio e lazer para a população” (ibidem, precedente) em diferentes faixas etárias, e correspondente ao conteúdo funcional do Espaço Azevedo que entretanto tinha que ser construído; “Bairro (Com) Vida”, correspondente à realização de manifestações artísticas; “Desporto é Futuro” correspondente à programação de atividades desportivas a serem realizadas no Parque Oriental da Cidade (Marques, 2006, p. 98); “Eco-Bairro”, assente no “desenvolvimento de hortas biológicas, Oficinas Ambientais e Monitores Ambientais” (ibidem, precedente); “Aprenditeca”, desenhado como um espaço destinado à “aprendizagem informática” como complemento à empregabilidade; “Lagarteiro Mix”, um projeto de “rádio comunitária” (ibidem, precedente); “(Pro)habilidades sociais”, desenhado como um “programa de intervenção” assente no desenvolvimento de competências básicas, sociais e cívicas, com vista à redução de comportamentos anti-sociais.

- Medida 2.5: O fomento de uma “comunidade empreendedora”, assente na “promoção do empreendedorismo formal para a criação de pequenas iniciativas económicas de base local”, na “qualificação da população pela dinamização de ações de formação e educação-formação” e no “reconhecimento das competências existentes” (ibidem, precedente, p. 168) através de um sistema de reconhecimento, validação e certificação (RVCC).

Eixo 3 - Questões Operacionais, participação, proximidade e informação

Similarmente aos casos precedentes, também este eixo assentava na concretização de intervenções que tinham o objetivo de acompanhar e direcionar a intervenção (na perspetiva da animação territorial, de capacitação dos parceiros, e de forma transversal aos eixos) na totalidade do plano de ação.

8.1.4. Reflexões conclusivas sobre a fase de preparação

Analisando a biografia da IBC, no que remete para o processo de formulação dos diagnósticos participados e dos planos de ação, emergem algumas reflexões de carácter geral, que constituem o ponto de partida para a análise da fase de concretização. Importa destacar que na fase de preparação da ação, a forma como o modelo de gestão foi definido teve implicações relevantes para a fase de concretização. Neste sentido, de acordo com a lógica de co-construção da ação que estava a ser ensaiada na IBC, o modelo de gestão foi definido de forma ‘concertada entre os parceiros’ nos diversos níveis de governança

envolvidos, e não desenhado *a priori* (na fase de formulação da IBC). Consequentemente, este processo implicava que também a atribuição de responsabilidades para a execução dos projetos fosse definida coletivamente.

Relativamente ao processo de formulação dos diagnósticos, emerge que estes, enquanto instrumentos metodológicos:

- Estavam dependentes das características das equipas envolvidas no local (o GAT), isto é, do seu passado (experiência diversificada na intervenção sócio-territorial); da trajetória de políticas públicas; e das agendas políticas contingentes.
- Permitiram desvelar quais os obstáculos à ação e evidenciar as diferenças entre os três territórios de intervenção.
- Representaram o primeiro eixo de ligação entre os pressupostos implícitos e a concretização da ação, permitindo explicitar qual a ‘vocação’ dos atores para a ação.
- Revelaram as contradições implícitas no processo, nomeadamente o facto de que diagnósticos feitos em territórios com características estruturais diferentes, necessitam de tempos também diferentes para a sua formulação.
- Permitiram elucidar e explicitar as posições de cada um dos parceiros envolvidos, revelando potenciais tensões e conflitos latentes.
- Desafiaram a adequação dos modelos de gestão que eram desenhados para concretizar as formas de governança. Como é exemplo a saída das equipas locais dos GAT do processo com o fim da primeira fase de preparação; ou, ainda, o facto do Lagarteiro ser o único caso, dos três, onde o chefe de projeto da fase de implementação (pertencendo à ação pública local) acompanhou (apesar de não ter gerido) tanto o diagnóstico, como a fase de concretização (questionando a pertinência de ter, ou não, equipas internas ou externas aos territórios).

Relativamente aos Planos de Ação, importa destacar que estes, enquanto instrumentos metodológicos:

- Indicavam linhas estratégicas de ação, incluindo o desenho de “projetos âncora” (cf. capítulos precedentes), que representavam iniciativas simbólicas de animação territorial, materiais e imateriais.
- Eram detalhados em Programas de Intervenção nos respetivos Protocolos de Parcerias. Numa perspetiva de intervenção sócio-territorial, que se consolidava ao nível das políticas públicas locais (como é o caso, por exemplo, dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social, CLDS), os Planos de Ação eram constituídos por “eixos de intervenção”, que representavam uma ideia de futuro desejado, em domínios diversificados de políticas públicas. Por sua vez, em cada eixo esta ideia era articulada em “medidas” e nas respetivas “ações” organizadas em “fichas de ação”. Importa sublinhar que esta metodologia de estruturação da ação (por eixos e medidas) não era, de todo, uma prática consolidada nas políticas públicas de regeneração urbana (exceção feita para algumas experiências de natureza experimental, tal como é o caso nacional da iniciativa “Velhos

Guetos, Novas Centralidades”). Ou seja, estava associada ao domínio da ação social, integrada nas políticas públicas locais, e dependente dos quadros institucionais e organizacionais (ex.: organização interna dos departamentos e dos recursos humanos dos serviços municipais) da ação pública local. Esta questão tinha implicações no desenho de projetos e programas implementados nestes contextos.

- Representavam uma plataforma de concertação entre a ação pública central, a ação pública local, as organizações de base local e os residentes. Neste sentido, os planos de ação mobilizavam atores em vários níveis de governança.
- Desafiavam o relacionamento implícito entre parceiros, que tinham geografias territoriais de ação específicas, como é o caso das redes sociais existentes no Vale da Amoreira (cf. Capítulo 6).

Assim, na formulação dos Planos de Ação na IBC, tratou-se de construir as pré-condições para a conjugação das diversas geografias dos parceiros face às agendas (estratégias, programas, projetos, planos, etc.) e aos sistemas de gestão próprios de cada um (por exemplo, a organização dos recursos humanos). Por exemplo, na área da educação, como foi o caso da integração da IBC com programas já existentes, nomeadamente com os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) ou ainda com o programa Escolhas. Tal como antecipámos no capítulo precedente, os planos de ação não se pretendiam sobrepor aos processos locais anteriores à IBC (ou ainda em curso), mas sim configuravam-se como o quadro de referência para a construção das condições para a integração de políticas, cujos efeitos se explicitavam nos territórios de intervenção. Um dos casos mais relevantes, neste sentido, é a relação entre a ação pública central e as organizações de base local. Isto é, ao abrigo dos quadros normativos, nomeadamente da Lei de Bases da Segurança Social (Decreto-Lei n.64/2007, de 14 de Março), estas organizações já podiam, através de contratos-acordos atípicos, trabalhar como prestadores de serviços públicos locais. Neste sentido, a IBC procurava facilitar estes processos, cujas formas já eram previstas nos quadros regulamentares convencionais.

Concluindo, de acordo com a reflexão proposta por Sousa (2017), a primeira fase de preparação da ação possibilitou a co-construção de um compromisso estratégico para os territórios, envolvendo uma “rede alargada de entidades” e evidenciando o papel da administração pública central “na coordenação de abordagens de intervenção local”. A autora evidencia a importância que a “animação” e a “facilitação” assumem para o “sucesso na construção de consensos” em torno de um projeto comum, destacando a relevância estratégica da dimensão temporal para esta construção. Na verdade, a noção de ‘co-responsabilização da ação’ não era nova, estando já presente, de forma consistente, mas não unívoca, nos debates científicos, nomeadamente na área da avaliação em políticas públicas. Nestes debates, a noção de co-responsabilização estava associada à “aprendizagem coletiva”, que se verifica como consequência de “processos de mobilização”

dos atores envolvidos (Ferrão, 1996). A noção de aprendizagem coletiva ganhou relevância nos debates científicos na década sucessiva, nos quais foi associada ao conceito de governança, nas suas diversas declinações. Nos parágrafos seguintes veremos de que forma estas questões se explicitaram na implementação dos programas de intervenção, designadamente no contexto dos eixos e das medidas dos planos de ação.

8.2. A fase de “concretização da ação” na IBC: análise das questões-chave

Como já acenámos, após a conclusão da fase de preparação (e com a assinatura dos protocolos de parceria) estava previsto que a fase de concretização da ação se desenvolvesse entre 2007 e 2011 no caso da Cova da Moura e do Vale da Amoreira, e entre 2008 e 2012 no caso do Lagarteiro. Todavia, a fase de concretização (cujo início correspondia com a assinatura dos protocolos de parceria) tinha sido promulgada com um segundo RCM (n.189/2007), que definiu e regulamentou o arranque da intervenção nos três territórios.

Como veremos nos próximos parágrafos sucessivos, no que remete para a operacionalização dos planos de ação, o biénio 2011-2013 apresenta características diferenciadas nos três territórios, mas também momentos críticos comuns, como é o caso da saída do IHRU da Iniciativa em 2012. Na verdade, a fase de concretização (2007-2011), face à natureza experimental da IBC, não se esgotou neste período de tempo. Ou seja, tendo em conta os pressupostos da própria iniciativa, pretendia-se que esta continuasse na terceira e última fase (*phasing-out*), na medida em que se atribuíam responsabilidades e competências da execução das ações a cada um dos parceiros.

Este aspeto torna-se crucial para a reflexão crítica que neste capítulo se desenvolve (e que será retomada em profundidade no próximo e último capítulo), no que diz respeito ao entendimento da adequação das novas formas de governança, na sua concretização em áreas urbanas em crise. Assim, a “fase de concretização” da IBC corresponde com à operacionalização dos três planos de ação (a execução das medidas) e com à concretização das novas formas de governança que estavam a ser testadas.

Assim, a concretização da IBC verificou-se de forma diversificada nos três territórios, tendo resultados também variados. De acordo com as avaliações externas, a ‘dimensão processual’ ocupa um lugar privilegiado de análise, sendo que a inovação na IBC estava associada à forma como as ações eram implementadas e não tanto nas ações em si próprias (Relatório de Avaliação Externo Intercalar, 2010, em Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III, p. 71). Neste sentido, face ao pressuposto da integração de políticas, o processo de concretização dos planos de ação nos três territórios assentou em duas dimensões principais. Por um lado, na relação entre cinco domínios de política pública: as políticas sociais, as políticas de emprego, as políticas públicas de habitação, as políticas públicas de ordenamento do território e as políticas urbanísticas. E, por outro, na relação entre intervenções estruturais e não estruturais e na dimensão temporal destas.

8.2.1. Questões específicas na Cova da Moura

Os três momentos-chave do arranque da intervenção, referidos no parágrafo precedente (nomeação dos representantes, clarificação conceptual e constituição das equipas de projeto), realizaram-se na Cova da Moura entre setembro e outubro de 2007. Numa ótica de governança multinível, de acordo com o Protocolo de Parceria (Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III, p. 74), na Cova da Moura o sistema de atores era constituído pelas seguintes componentes: a CE, composta pelos ‘representantes’ de seis entidades, acompanhados pelo chefe de projeto; a CA, composta por todos os elementos do Grupo de Parceiros Locais (GPL) que tinham sido envolvidos na fase de preparação da ação; o Núcleo de Projeto composto pelos elementos técnicos externos e internos ao ‘local’ (Administração Central, poder local, associações), pertencentes ou não às parcerias da IBC, e coordenados pelo chefe de projeto (ver Anexo 1: Tabela Comissão Executiva, Acompanhamento, Núcleo de Projeto).

Especificamente, as reuniões da CE ocorriam mensalmente, e os representantes dos parceiros envolvidos eram definidos de forma rotativa, bem como o lugar físico das reuniões, que no caso da Cova da Moura correspondeu às sedes das três organizações de base local (Comissão de Bairro, CB). No que diz respeito à CA, as reuniões realizavam-se trimestralmente. Esta periodicidade verificou-se também nos outros territórios de intervenção. De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.7, Parte III, p. 74), estas três estruturas de ação (CE, CA, GT) estiveram presentes desde o arranque do PA em 2007 até a saída do IHRU em 2012. No total, foram realizadas trinta e cinco reuniões da CE, vinte e dois da CA (em média 21 parceiros participantes) e cerca de dez reuniões do GT. Nesta última dimensão, os cinco GT foram compostos por parceiros pertencentes a CA (fixos ou pontuais). O Registo de Processo aponta também para o facto de que alguns parceiros “convocados” (enquanto parceiros da CA) não terem participado, sendo que o único parceiro transversal a todos os GT eram as associações locais que, apesar de terem sido constituídas como Comissão de Bairro, no contexto da IBC, participavam nestes grupos a título individual (ver Anexo 1: Tabela Grupo de Trabalho, Parceiros Fixos, Parceiros Pontuais).

O caso da Cova da Moura diferencia-se dos outros pelo facto de ter existido uma Comissão de Bairro que integrava a Comissão Executiva. Importa aqui relembrar que a CB era composta por quatro organizações de base local com intervenção relevante no bairro e estatutos regulamentares diversificados entre si. Todavia, de uma forma geral, estas organizações:

- representavam interesses sociais e coletivos, apresentando um historial de participação cívica e social que data à origem do bairro;
- eram prestadores de serviços locais num quadro de parcerias público-privadas (com a Administração Central ou com o poder local);

- consequentemente, eram geradores de emprego, para os residentes locais, em áreas diversificadas (designadamente, ação social e educação).

A execução do Plano de Ação na Cova da Moura

Neste parágrafo, apresenta-se a síntese do Plano de Ação na Cova da Moura por eixos e medidas. A fonte de informação utilizada para este fim é o Registo de Processo de 2012, complementado pela análise de conteúdo do acervo documental (atas de reuniões, documentos internos de trabalho, avaliações) e pelas evidências resultantes da análise de conteúdo das entrevistas. Recordar-se aqui os eixos e medidas previstas no PA da Cova da Moura, bem como as interligações entre os mesmos (ver Anexo 1: Tabela Plano de Ação da Cova da Moura e Taxa de Execução).

Eixo 1 - Um bairro legal para todos

Como vimos na descrição do PA, o domínio das políticas urbanísticas representava uma das dimensões mais relevantes para o melhoramento da qualidade de vida na Cova da Moura por duas razões principais. A primeira, na medida em que das políticas urbanísticas dependia o rumo de políticas em outros domínios de intervenção (habitação e ação social). A segunda, porque as políticas urbanísticas, na sua implementação na Cova da Moura, geravam problemas específicos associados à resolução da questão fundiária. No que diz respeito a esta segunda dimensão, a IBC procurava testar a relação entre a atribuição de responsabilidades e competências na ação pública (na dimensão dos instrumentos de gestão territorial) com a capacidade de agir (*agency*) de parceiros não públicos em outros níveis de governança sem responsabilidade nestas áreas. Apesar da implementação participada deste eixo ter envolvido todos os níveis de governança (os parceiros da CE diretamente interessados por esta matéria, bem como a população), o rumo para a sua conclusão (com a elaboração do Plano de Pormenor) conheceu um impasse (já existente antes da IBC) sem solução, até aos dias de hoje. Finalmente, importa destacar que este eixo teve uma taxa de execução das medidas de 66%.

- Medida 1.1: Levantamento e caracterização do edificado e da ocupação: residencial, associativa e comercial/empresarial.

O levantamento das condições do edificado e da sua ocupação urbanística visava, acima de tudo, “verificar as condições da construção (estrutura, segurança, salubridade, ventilação, etc.)” (documento interno de processo), e foi realizado casa a casa, por uma equipa liderada pelo LNEC (com a participação de técnicos do IHRU e estudantes universitários de arquitetura) e com a colaboração da CB. Esta colaboração traduziu-se em duas dimensões. Num primeiro momento, os moradores (designados pela Comissão de Bairro), acompanharam os técnicos dos LNEC às habitações, assumindo assim o papel de “facilitadores para a marcação das visitas” (Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III,

p. 77). Num segundo momento, foram incluídos no levantamento os contributos técnicos do IHRU, da Câmara Municipal da Amadora e da Comissão de Bairro.

Foram divulgados pela CB avisos à população, convidando os residentes a participar em reuniões organizadas pela CA relativas ao processo de implementação da IBC que se encontrava em curso. Este processo demorou cerca de um ano, concluindo-se em setembro de 2008, e resultou num relatório interno confidencial que retratava o estado da arte da habitação, avaliando as necessidades de reabilitação. No entanto, de acordo com a análise das atas de reunião da CE, o relatório não constava de propostas para futuras soluções habitacionais. Estas soluções foram mais tarde discutidas no contexto da elaboração do Plano de Pormenor (ação prevista nas outras medidas deste mesmo eixo), que considerou este relatório como base de dados independente (tendo sido realizada por um ator não parceiro da IBC).

- Medida 1.2: Desenvolvimento da iniciativa de suspensão e fiscalização de novas construções no bairro, incluindo edifícios novos, ampliações, modificações e ocupação.

Esta medida encontra-se interligada à medida precedente, tornando-se condição *sine qua non* para o sucesso da primeira. Esta interdependência realiza-se em duas dimensões. Primeiro, na dimensão da sensibilização da população. A CE comunicava à população (através da CB, distribuindo panfletos porta à porta) questões específicas relativamente ao andamento da implementação da IBC, pedindo a colaboração dos residentes para não efetuar novas intervenções (construir, ampliar ou alterar) na própria habitação, e para facilitar e fornecer aos técnicos do LNEC as informações requeridas. Nestas mesmas comunicações, procurava-se também estabelecer laços com a população, organizando (entre 2008 e 2010) sessões públicas de formação e sensibilização sobre esta matéria. A segunda dimensão correspondia a ações de fiscalização semanais por parte dos departamentos técnicos da CMA, com o apoio da CB no que remete a sinalização de novos casos.

- Medida 1.3: Estudos urbanísticos (plano de pormenor e estudos técnicos complementares) para a preparação da intervenção

Esta medida encontra-se associada e interdependente das duas medidas precedentes, representando estas o ponto de partida para a concretização dos estudos urbanísticos. A realização destes estudos era, por sua vez, a condição *sine qua non* para efetivar o processo de regularização e legalização do bairro. Problema que se colocava desde a formação do bairro e que, face ao objetivo do Eixo 1 e aos resultados do diagnóstico, era considerado como o principal impasse da trajetória de políticas públicas locais.

O Plano de Pormenor definia as regras da reorganização urbanística e habitacional (morfológica, infraestrutural, tipologia e funcional) e representava o contexto para a realização de políticas públicas de habitação (através da legalização do bairro e de forma complementar à resolução da questão fundiária) que, até o presente, ainda não foram implementadas. A situação de impasse que se manteve nesta matéria representou, de

acordo com os resultados da análise de conteúdo (designadamente da análise de atas de reuniões e de comunicações internas entre os parceiros), a principal dimensão do conflito (já existente entre a ação pública local e o tecido associativo e social), que caracterizou a concretização da IBC e as formas de governança que estavam a ser ensaiadas. Assim, a realização desta medida foi condicionada por contextos e mecanismos em registos diferenciados, dos quais fizeram parte eventos não esperados, mas também momentos mais previsíveis. Apesar do plano de pormenor não ter sido concluído até à data, foram realizados estudos urbanísticos para a sua elaboração. De acordo com o Registo de Processo (2012, vol.7, Parte III, p. 82), bem como pelos resultados decorrentes da análise de conteúdo, os contextos e mecanismos implicados podem ser resumidos em quatro registos principais:

Primeiro, o Plano de Pormenor representava posicionamentos antagónicos entre os parceiros, que se prendiam quer com agendas individuais e orientações estratégicas (como é o caso da elaboração dos termos de referência), quer com os quadros regulamentares rígidos da ação pública central e da ação pública local, inaptos a responder à ambição que o modelo de governança da IBC colocava. Segundo, o conflito entre os parceiros ocorreu no âmbito das negociações para a resolução da questão fundiária, em três sentidos: entre a CMA e os proprietários privados dos terrenos, entre a CMA e a CB (o ator representante a população) e entre a CMA e a SEOTC. Terceiro, o processo de negociação (e os conflitos que neste se verificaram) ocorreu de forma diferente relativamente às práticas convencionais, no que diz respeito ao processo de tomada de decisão, que envolveu formas de governança horizontais e verticais. Ou seja, as propostas para a elaboração do Plano de Pormenor foram apresentadas através de um concurso público internacional, e avaliadas pelo IHRU, pela Câmara Municipal de Amadora e pela Comissão de Bairro. De forma complementar, estes atores tiveram a responsabilidade de definir os “termos de referência” (os critérios estratégicos de intervenção) e as respetivas peças concursais, que deveriam ser aprovados no âmbito da Comissão Executiva (a primeira versão já tinha sido proposta pela CB), bem como desenvolver o levantamento das posições da população (relativamente a se, e como, manter-se como moradores no bairro). Desta forma, visava-se inovar nos procedimentos urbanísticos, desafiando as práticas convencionais implícitas nos quadros regulamentares. Estes quadros eram (e são) sujeitos a alterações normativas, como é o caso da alteração das regras de contratação pública em 2009, que contribuíram para fomentar a situação de conflito que se havia instalado. Quarto, e por último, as mudanças na dimensão das agendas políticas, relativamente a processos políticos autárquicos (em 2009) e ao nível da Administração Central (em 2012, determinando a saída do IHRU da IBC), tiveram repercussões nas janelas de oportunidade política, que anteriormente tinham permitido o lançamento da própria IBC.

A negociação dos critérios para desenhar o concurso para a elaboração do Plano de Pormenor demorou cerca de um ano, e foram necessários mais dois anos para a elaboração dos procedimentos concursais. Este processo resultou na proposta de três cenários alternativos de requalificação urbanística e reabilitação habitacional (elaborados por uma entidade externa que, entretanto, havia ganho o concurso) que corresponderam a graus diferenciados de demolição das habitações (do mais 'leve' até ao mais estrutural). Estes cenários não encontraram acordo entre os parceiros envolvidos, e por isso não foram traduzidos numa versão final do Plano de Pormenor.

- Medida 1.4: o “desenvolvimento de propostas de soluções habitacionais”

Estas propostas, de acordo com o Protocolo de Parceria, encontram-se associadas e dependentes da resolução da questão fundiária e da operacionalização do Plano de Pormenor. Nesta medida, foram realizados estudos (conduzidos pelo IHRU, e com base nos contributos da CB) sobre possíveis cenários de financiamento de programas e políticas públicas de habitação e de processos de reconversão. Esta reconversão (face à sua interdependência com o plano de pormenor) não foi traduzida na intervenção. De entre os possíveis cenários de financiamento, figurava também a possibilidade de realojar parte da população ao abrigo do programa PROHABITA, que entretanto não chegou a efetivar-se. Apesar de não ter havido implicações na intervenção, esta medida permitiu averiguar quais as condicionantes e os limites que, face a uma situação como a da Cova da Moura, as políticas públicas setoriais (como é o caso da habitação), tinham de enfrentar. Especificamente, a ação desenvolvida nesta medida demonstrou como a interdependência entre o quadro dos instrumentos jurídicos de gestão territorial (na prática convencional da ação pública) e a implementação de novas soluções residenciais, não permitia acolher os modelos de governança que estavam a ser testados.

Eixo 2 - Um bairro qualificado e aberto ao exterior

Este eixo estava incluído também no domínio das políticas urbanísticas e encontrava-se dependente do Eixo 1. Dados os acontecimentos desencadeados no Eixo 1 e as repercussões destes na concretização do Eixo 2, foram executadas apenas duas das seis medidas previstas.

- Medida 2.1: Resolução da questão fundiária

Esta medida foi desenhada como condição *sine qua non* para a implementação do Eixo 1, e a sua concretização dependia do quadro de negociações que vimos no eixo precedente. O processo de negociação foi iniciado em 2008 e suspenso em 2009, tendo sido influenciado por alterações de natureza política (Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III, p. 86) ao nível da ação pública central e da ação pública local.

- Medida 2.6: Construção e reabilitação dos equipamentos sociais, escolares e recreativos

A análise de conteúdo revelou que esta medida representou o contexto para a definição dos mecanismos que permitiriam à IBC testar um dos seus pressupostos principais, o

afastamento da 'lógica por equipamentos' (cf. Capítulos precedentes). Esta lógica, convencionalmente, caracterizava a ação pública (nomeadamente, das políticas públicas locais no que remete à localização de equipamentos municipais) nestas áreas, associando a funcionalização material de estruturas físicas às implicações na dimensão imaterial (designadamente, no plano da coesão social). Dito de outra forma, isto implicava assentar a intervenção numa 'lógica por espaço-âncora', a qual dissociava a construção material do conteúdo funcional. A tentativa de afastamento da 'lógica por equipamentos', ficou fragilizada pelos conflitos existentes nos processos que estavam a decorrer no Eixo 1 (e que continuaram ao longo da execução do Eixo 2), acabando por não se conseguir realizar.

De acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, a execução desta medida assentou num processo de clarificação (em sede de CE) que visava estabelecer qual o entendimento comum deste projeto e da sua função, numa dimensão urbanística e de coesão social. Apesar da construção dos equipamentos ser dependente da elaboração do plano de pormenor, este processo resultou na elaboração de propostas sobre os conteúdos funcionais (nas dimensões artísticas, desportiva e de atendimento de proximidade) e as possíveis localizações no bairro. Os resultados desta medida foram condicionados por mecanismos e contextos que se prenderam com o conflito entre os parceiros, bem como com os quadros procedimentais (designadamente, a não autorização por parte do MFEEE da aquisição de espaços fora do bairro), que impossibilitaram a realização de um único espaço-âncora. Assim, o projeto do espaço-âncora na Cova da Moura não correspondeu (como será o caso, pelo contrário, do Vale da Amoreira) a um único projeto, mas sim a um conjunto de ações em domínios de política pública diferenciados. A concretização destas ações testava assim a integração de políticas, envolvendo um leque de atores alargado nos vários níveis de governança, incluindo a Administração Central. Face aos relatos das entrevistas, a fragmentação do projeto-âncora em micro-ações no bairro foi a consequência (para além da sua dependência do contexto do Eixo 1 e da medida 2.1, que não permitiam a adoção de uma solução definitiva) das várias interpretações de cada um dos parceiros envolvidos relativamente aos pressupostos da IBC.

“Fui ler a resolução do Conselho de Ministros, e não estava lá escrito que [o equipamento] tinha de existir. O que está lá escrito é que em cada bairro tem que ser selecionado um projeto, suficientemente mobilizador [...], não diz que tem de ser um equipamento, nem uma coisa cultural”.

(E11ME, texto entre parênteses adicionado)

Nesta medida verificaram-se também eventos não esperados. São estes os casos: da rejeição, por parte do MFEEE, para a aquisição de espaços fora do bairro, e da reabilitação do polidesportivo; das intervenções no exterior das associações, sob a responsabilidade da DG Artes; da realização de obras na Creche da ACMJ, executada pela

Câmara Municipal da Amadora; da qualificação do Ninho dos Jovens, financiado pelo MFEEE; entre outros. Estas evidências demonstram que a rigidez dos procedimentos convencionais na dimensão urbanística (plano de pormenor, questão fundiária) foi de facto ultrapassada pela lógica flexível implícita nas formas de governança em jogo.

Eixo 3 - Programas de Intervenção Imediata

A forma como este eixo estava desenhado visava demonstrar, na dimensão material e imaterial, que era possível induzir dinâmicas de animação territorial num curto prazo de tempo, enquanto se aguardava pela realização de outras ações que necessitavam de mais tempo para a sua execução. No entanto, muitas ações deste eixo ficaram por realizar. Isto implicava entender se era ou não adequado executar ações imediatas, sem ter previamente assegurada a resolução da questão fundiária (de longo prazo). Implicava, também, identificar as condições para flexibilizar procedimentos institucionais, por natureza rígidos, e que convencionalmente não visavam aperfeiçoar as práticas individuais dos agentes envolvidos. A título de exemplo, são estes os casos, respetivamente, da requalificação provisória de uma das creches do bairro (apesar da ausência do plano de pormenor) e da dificuldade de celebração de um acordo atípico entre uma das associações da Comissão de Bairro e a Segurança Social.

- Medida 3.1: Programa Imediato de Pequenos Melhoramentos

As ações nesta medida eram de responsabilidade da CMA e acabaram por corresponder a uma tipologia de intervenções em parte similares às desenvolvidas na medida 2.6. Entre 2009 e 2012, de acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.7, Parte III, p. 93), as intervenções foram: o melhoramento dos espaços públicos envolventes às associações; a pavimentação de algumas ruas que ainda se encontravam em terra batida; o melhoramento da iluminação pública; a colocação provisória da toponímia das ruas, realizada pela CB no quadro do programa Escolhas e apoiado por outros parceiros da CE (CMA, escolas, JFB); o melhoramento do sistema de recolha do lixo (pela CMA), que foi complementado pela realização de iniciativas de sensibilização à população (pela CB) e pelo melhoramento do sistema de limpeza das ruas, através de um protocolo de colaboração entre a Associação de Moradores e a CMA.

- Medida 3.2: PIISE. Programa Imediato de Intervenção Social e Educacional

A realização desta medida assentava na mesma lógica da medida precedente, complementando-a através da realização de ações no domínio social e educativo. De entre as mais relevantes, de acordo com o Registo de processo (2012, Vol.7, Parte III, p. 94), foram as seguintes: o reforço da componente sociocultural nas escolas no contexto do programa TEIP, que foi aprovado pelo ME; a elaboração de um plano de atividades desportivas, apesar de não ter sido implementado por falta de financiamento; a criação da Associação Juvenil Cova em Movimento; a realização de iniciativas de formação na área dos primeiros socorros para animadores desportivos. O caso do TEIP (instrumento de

territorialização das políticas públicas de educação) é um exemplo relevante para explicar a tentativa de operacionalizar o pressuposto da integração entre políticas e, de uma forma mais geral, de como concretizar o modelo de governança que estava a ser testado.

A associação da IBC com o TEIP realizou-se de um ponto de vista operacional, no contexto do GT sobre a Prevenção, e continuou posteriormente. De facto, o TEIP alimentava-se da IBC, e vice-versa, na medida em que houve uma partilha de recursos humanos entre estes dois contextos de intervenção. Assim, a IBC era um parceiro-programa do TEIP a par de outros, tal como é o caso do Programa Escolhas. Neste sentido, a análise documental das atividades desenvolvidas pelo Gabinete Local da Cova da Moura (a representação local da Administração Central) evidencia que a implementação da IBC se desenvolveu na procura constante de soluções para concretizar os projetos do PA. Isto é, a IBC procurava integrar-se com outros programas já a decorrer, através da adequação aos quadros regulamentares existentes (ex.: Contrato-programa com escolas), ou ainda, através da definição de novas parcerias com os atores relevantes (ex.: Direcção geral - escolas locais). Desta forma, visava-se alcançar os recursos necessários (locais, regionais ou nacionais) no âmbito da apresentação de candidaturas a linhas de financiamento específicas. Este processo de procura dos financiamentos representava, por si só, a concretização da integração entre políticas, e verificou-se, por exemplo, no contexto do Fundo de Coesão Municipal, no domínio da educação.

Eixo 4 - Um bairro com nova imagem, seguro e tranquilo

- Medida 4.1: Construção e divulgação da Imagem “Nova Cova da Moura”

A execução desta ação concretizou-se com a criação, por parte da CB em colaboração com o IPJ, de uma página web sobre o bairro, que visava divulgar atividades das associações e os recursos existentes (serviços e restauração). De forma complementar a esta plataforma, foram também realizadas iniciativas no âmbito da *street art*.

A página web foi posteriormente desativada, e o Plano de Marketing Territorial (que já tinha sido elaborado por parte da CB e validado no seio da CE) acabou por não ser operacionalizado devido aos procedimentos implícitos nos quadros regulamentares, que invalidaram a obtenção do financiamento do MFEEE.

- Medida 4.2. Combate à criminalidade e ao tráfico de droga/inserção social de ex-reclusos

Esta medida foi concretizada em 2007, iniciando com o reforço do policiamento de proximidade, que envolveu, numa perspetiva de governança vertical e sob a forma de um Grupo de Trabalho sobre a Prevenção, um representante do MAI (Ministério da Administração Interna), a CB, juntamente com a PSP, o SEF, a Direcção-Geral da Saúde, das ONG, entre outros, e visava identificar as situações de maior risco. Contudo, não foi possível ultrapassar um histórico de conflito entre a população (designadamente os mais jovens) e a PSP local. Não obstante, este Grupo de Trabalho foi um exemplo de como foi possível aprofundar os problemas do combate à criminalidade e ao tráfico de droga. Neste sentido,

foram realizados estudos e relatórios, validados entre os parceiros nos vários níveis de governança, onde foram desenhadas propostas para a resolução dos problemas. Algumas viram a sua tradução em iniciativas concretas, como, por exemplo, a facilitação para a inserção social de ex-reclusos. Nestas iniciativas, que envolveram os representantes dos Ministérios (do Emprego e da Justiça), e a CB, procurava-se fazer a ponte entre os indivíduos e os serviços desconcertados da Administração Central. Outro exemplo foram as iniciativas de prevenção da toxicodependência, que resultaram num protocolo de colaboração com o Instituto da Droga e da Toxicodependência (IDT), concretizando-se na constituição de uma equipa de rua.

“Quando eu soube a história dele [de um recluso], pedi para falar com ele, no âmbito da iniciativa da inserção dos ex-reclusos. Foi das conversas mais espectaculares que tive no âmbito da IBC. Até hoje não me esqueço, e fico com vontade de chorar. O relatório sobre os reclusos listava as situações individuais e os respetivos problemas, para depois articular a reinserção com os serviços desconcentrados. O tratamento de alguns destes problemas ficava com os interlocutores locais, mas para outros problemas era necessário trabalhar ao nível inter-ministerial”.

(E11ME, texto entre parênteses adicionado)

- Medida 4.3 - Prevenção e combate à violência doméstica

A concretização desta medida representa um outro exemplo da integração intersetorial, entre domínios de política pública diversificados. Neste sentido, procurou-se a articulação entre programas e iniciativas dos parceiros envolvidos em diferentes níveis (não exclusivamente pertencentes a CE e a CA), de forma a alinhar, num quadro de referência partilhado, as perspetivas e os conhecimentos de cada um relativamente às problemas anti-sociais existentes. Apesar de ter ficado aquém das expectativas do PA, foi possível trabalhar na dimensão dos jovens em risco, encaminhando as situações mais problemáticas, num processo concertado entre PSP, CIG e CB.

- Medida 4.4 - Atendimento e regularização de cidadãos estrangeiros

A concretização desta medida representa um exemplo da integração intersetorial e interinstitucional, entre serviços descentralizados e desconcertados da Administração Central e entre estes e as organizações de base local. Apesar desta articulação se ter perdido com o passar do tempo, alguns destes processos foram interiorizados pelos parceiros locais, respondendo neste sentido ao princípio da auto-sustentação da ação. De entre as ações mais relevantes, estão: a criação do “SEF em movimento” para a regularização dos cidadãos estrangeiros, através de um protocolo de colaboração entre as associações e o SEF, e que funcionava nas instalações das próprias associações; a criação

de um posto de atendimento SEF na Reboleira; a abertura do CLAI da Buraca através de um protocolo de parceria entre uma das associações da CB, o ACIDI e a JFB.

Eixo 5 - Um bairro com futuro para os jovens

A concretização das medidas previstas neste eixo representa a tentativa de concretizar a lógica da abordagem integrada, implícita na IBC, ligando este eixo a outros (designadamente, com o grupo de trabalho sobre a prevenção do eixo 4), em domínios de política pública diversificados.

• Medida 5.1 - Promoção da Saúde

Esta medida foi concretizada através da presença direta ‘do central no local’, dado que todas as ações eram da responsabilidade do IDT (parceiro da IBC no seio da CA). Este procurava a integração vertical com as práticas convencionais dos parceiros da Comissão de Bairro, e com parceiros da ação pública (desconcertada e descentralizada). Neste contexto, foram realizados: percursos de formação para a prevenção de consumos aditivos, com a criação de ‘peritos de experiência’ e integrando programas de cariz social, já ativos nas associações locais e nas escolas; criação de uma equipa de rua e de uma unidade móvel para o suporte a pessoas com problemas de toxicodependência, de forma a encaminhar as situações para centros de saúde; atualização dos diagnósticos sobre as necessidades de saúde da população, em colaboração com a equipa do ACES VII.

• Medida 5.2 - Criação de condições para a investigação sobre os subúrbios

Esta medida visava, por meio da ação dos peritos de experiência, desenvolver novos projetos de investigação sobre os subúrbios, consolidando as atividades já em curso de uma das associações da CB. De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.7, Parte III, p. 107), esta medida não foi concretizada assim como estava prevista no Plano de Ação, embora os projetos de investigação da associação da CB, acima referidos, continuassem.

• Medida 5.3 - Parentalidade melhorada e responsável

Esta ação foi concretizada através da realização de três projetos. O primeiro, assentava nas questões da promoção da interculturalidade a nível concelhio, e foi operacionalizado pela ACIDI em colaboração com o IHRU e outros atores privados externos ao bairro (Fundação Gulbenkian); o segundo (Projeto “o PULO”), representava o reforço de um projeto já existente numa das associações e que tinha sido criado ao abrigo da iniciativa URBAN; o terceiro, correspondeu a uma iniciativa de formação para mães adolescentes, financiado pelo quadro nacional de apoio (POPH) e implementado pelas associações da CB. Existiu também um quarto projeto, por parte de uma das associações da CB, previsto no seio de uma candidatura a financiamento da Segurança Social, mas que não foi aprovado (o Projeto “Ser Criança Sempre”). Este projeto, embora não tivesse obtido financiamento, foi retomado por uma associação externa ao bairro, que utilizou os conteúdos programáticos do mesmo no âmbito das suas atividades.

Eixo 6 - Um bairro economicamente ativo

Este eixo focava-se na facilitação de ‘percursos de inserção’ na área do emprego, da empregabilidade e do estímulo ao empreendedorismo e à economia local. Importa sublinhar quatro contextos específicos, na forma de recursos, que estavam em jogo neste eixo. Primeiro, as possibilidades oferecidas pela requalificação física do tecido edificado, visando potenciar a criação de novos negócios. Segundo, a presença de população jovem, em idade ativa e desempregada. Terceiro, a venda de produtos e serviços diferenciados, no seio da ‘economia informal’, que se pretendia regularizar. Quarto, a pré-existência de projetos de inserção profissional, da responsabilidade de organizações de base local, que por já colaborarem com instituições da Administração Central desconcentrada, tinham um *know-how* sobre a experimentação de metodologias inovadoras de intervenção (por exemplo, o “Projeto Sabura”).

- Medida 6.1: Apoio ao emprego e ao empreendedorismo

A concretização desta medida realizou-se através de três ações, sendo a mais relevante a criação do GIP/GBA. As outras duas ações (interligadas a criação deste gabinete) assentavam na realização de percursos de qualificação e apoio (na procura de oportunidades de financiamento) às iniciativas micro-empresariais emergentes ou já existentes. Estas ações eram financiadas com recursos a programas já existentes (como é o caso do Programa Empreendedorismo Imigrante da ACIDI). De acordo com o Registo de Processo, os grupos de trabalho identificaram como condição *sine qua non*, similarmente ao caso do Vale da Amoreira, a constituição de um modelo de governação local nesta área, de tipo interinstitucional, que pudesse sustentar a concretização das ações previstas. Este modelou traduziu-se na constituição do Gabinete Bairro Ativo (GIP/GBA), que funcionava com seis técnicos e era gerido por uma das associações. O GIP/GBA era financiado pelos seguintes recursos: recursos próprios da associação que o geria; recursos de uma outra associação externa ao bairro (envolvida na mesma medida no Vale da Amoreira); recursos da SCMA (parceiro no seio da CA); recursos do MFEEE; recursos de outros projetos financiados ao abrigo da iniciativa EQUAL; e recursos mobilizados ao abrigo da constituição de um novo protocolo de colaboração com o IEFP. Esta ação manteve-se até hoje, no seguimento da renovação do protocolo com o IEFP, e por isso é um caso exemplificativo de auto-sustentação da ação e colaboração interinstitucional.

- Medida 6.2: Valorizar o capital humano jovem

Esta medida dirigia-se à população mais jovem e concretizou-se através da implementação de percursos de qualificação escolar e de competências individuais, bem como iniciativas de formação modular na área do emprego apoiado. Os percursos de qualificação escolar procuravam o financiamento através da associação a programas já existentes, ou não, promovidos pelas associações, escolas, DRELVT e ACIDI/Programa Escolhas (parceiros no seio da CA). As iniciativas de formação modular eram financiadas através do quadro nacional do POPH. Foram ainda previstas outras ações, na área do apoio a atividades

comerciais, que não foram concretizadas pelo impasse no domínio das políticas urbanísticas que se tinha verificado no Eixo 1 e 2.

Eixo 7 - Um lugar criativo

Este eixo assentou nos processos sociais, culturais e económicos já presentes no bairro, colocando em causa a trajetória de *expertise* das associações da CB, que já atuavam nos setores da cultura e das artes. Devido à sua natureza transversal, este eixo permitiu clarificar os problemas que estavam a acontecer em outros eixos. A implementação do projeto-âncora é um exemplo, na medida em que as intervenções deste eixo deveriam ter lugar nesse mesmo espaço. Apesar de não ter sido assegurada a sustentação da ação após o fim da IBC (projeto-âncora como espaço funcional das iniciativas programadas no Eixo 7), neste eixo foram realizadas diversas iniciativas, de natureza imaterial, associadas à cultura e à arte, que permitiram valorizar os recursos locais e fomentar uma imagem positiva do bairro para o exterior (através da sua integração com os eixos 4 e 5).

- Medida 7.1: Festas locais e produções étnicas

A concretização desta medida (assente sobretudo na valorização da Festa de Kola San Djon e do grupo de batuke, e da Festa da Independência de Cabo Verde) ficou a cargo de duas associações da CB. Importa aqui destacar que esta tipologia de ações, não obstante a sua reduzida capacidade de alavancar mudanças estruturais (no que remete o aumento da qualidade de vida), potenciaram a mobilização social e coletiva. Foi o caso do Festival Kova M, implementado e financiado no contexto da IBC, que continuou mesmo após o término da iniciativa até hoje (mesmo após o fim do financiamento do MFEEE), realizando-se como um evento de bairro que acolhe visitantes externos, muitos deles estrangeiros. Estas ações de carácter imaterial foram de grande relevância para o bairro, pois contribuíram para o aumento da qualidade de vida.

- Medida 7.2: Novas áreas de formação cultural

Esta medida concretizou-se através de iniciativas de formação contínua e de capacitação da população mais jovem, nas áreas das artes e da cultura, estimulando produções independentes na área da música. As iniciativas desenvolvidas no âmbito desta medida envolveram um leque alargado de parceiros (DG Arte, escolas, etc.), incluindo o Grupo de Trabalho sobre a prevenção de comportamentos de risco, e assentaram no *know-how* local, beneficiando também de outros projetos, como é o caso da requalificação do Estudo Comunitário de uma das associações (um dos projetos-âncora da Medida 7.1).

- Medida 7.3: Instalação do espaço-memória (exposição permanente e temporária)

A realização deste eixo estava interdependente da questão do projeto-âncora, cuja realização não teve operacionalização definitiva nem consensual entre os parceiros. Assim, esta medida limitou-se à recolha de testemunhos sobre o processo de formação do bairro e correspondeu com a reabilitação do moinho do vento, considerado um dos *landmarks* do bairro.

Eixo 8 - Um bairro ecológico

A operacionalização deste eixo, devido à sua interdependência com a dimensão das políticas urbanísticas e os problemas a estas associados (questão fundiária, plano de pormenor, etc.), ficou fragilizada, não tendo sido possível realizar a maioria das ações previstas no PA. No entanto, e apesar destes constrangimentos, foi possível realizar algumas iniciativas e projetos, apresentados de seguida.

- Medida 8.1 - Sensibilização ambiental: formação, utilização e oferta de alternativas ambientais na requalificação

Esta medida traduziu-se na realização de algumas ações de formação aos técnicos das organizações e estudantes das escolas, sobre a sustentabilidade energética e ambiental, e na instalação de painéis fotovoltaicos (Eixo 2).

- Medida 8.2 - Hortas urbanas da Damaia e Buraca

A proposta inicial de integração desta medida com o “Projeto Zambujal Melhora” (no quadro do QREN) foi invalidada, apesar do IHRU ter cedido terrenos próximos do bairro de Zambujal (no contexto do Protocolo de Parceria da IBC), pelo que esta medida não foi concretizada. Contudo, entre 2010 e 2012 a CB organizou encontros e *workshops* com a população mais idosa e com as crianças, com o intuito de identificar as potencialidades das hortas urbanas (com vista o melhoramento da qualidade de vida no bairro), desenhando projetos estratégicos em diferentes níveis (bairro, quarteirão) a serem incluídos no plano de pormenor⁹.

8.2.2. Questões específicas no Vale da Amoreira

Os três momentos-chave de arranque da intervenção (nomeação dos representantes, clarificação conceptual e constituição das equipas de projeto) no Vale da Amoreira, realizaram-se entre abril e agosto de 2007, mais cedo do que na Cova da Moura. De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.7, Parte III, p. 148), a concretização da ação no Vale da Amoreira envolveu o mesmo sistema de atores que a Cova da Moura (ver Anexo 2: Tabela Comissão Executiva, Acompanhamento, Núcleo de Projeto). No entanto, houve algumas diferenças organizacionais entre os dois, como o chefe de projeto do Vale da Amoreira não ter sido o mesmo ao longo da fase de concretização (foi mudado três vezes até 2011), e o gabinete técnico do núcleo de projeto funcionou em instalações cedidas pela CMM no Mercado do Vale da Amoreira. De uma forma geral, as três estruturas de ação (CE, CA, GT) estiveram presentes desde o arranque do PA em 2007 até a saída do IHRU em 2012, perfazendo um total de trinta e sete reuniões da CE, vinte e uma da CA e a

⁹ Entre 2010 e 2012, o doutorando, no âmbito de um projeto de investigação-ação, apoiou e participou na organização destes encontros. É exemplo disso a organização de um *workshop* com o perito internacional Prof. Yves Cabannes (DPU, Bartlett), em 2012.

constituição de nove GT e três subgrupos (ver Anexo 2: Tabela Grupo de Trabalho, Parceiros Fixos, Parceiros Pontuais).

A execução do Plano de Ação no Vale da Amoreira

Neste parágrafo apresenta-se o quadro de síntese da concretização das ações, por eixo e medida, que caracterizaram a fase de concretização do PA no Vale da Amoreira. A fonte de informação de partida é o Registo de Processo de 2012, complementada pela análise de conteúdo do acervo documental (atas de reuniões, documentos internos de trabalho, avaliações) e pelas evidências resultantes da análise de conteúdo das entrevistas. A análise de conteúdo, dos documentos e das entrevistas, mostrou como a consolidação da governança local, a facilitação da empregabilidade e o fomento de práticas de expressão artística representaram as principais dimensões da intervenção.

“Estava-se a definir no Vale da Amoreira toda uma área âncora para o projeto, à volta da cultura e da experimentação artística. [...] Os parceiros e a população decidiram que o centro de discussão e de desenvolvimento do bairro tinha de ser através da cultura e das artes. [...] Tinham um olhar do Vale não como algo isolado em si mesmo, mas que pudesse ser um Centro de Experimentação Artística, criando uma oferta cultural e um sitio de experimentação das artes”.

(E4ME)

Recorda-se aqui os eixos e medidas previstas no PA do Vale da Amoreira, bem como as interligações entre os mesmos (ver Anexo 2: Tabela Plano de Ação Vale da Amoreira e Taxa de Execução).

Eixo 1 - Requalificação do Bairro: edifícios, espaços públicos e acessibilidades

Este eixo assentava em ações no domínio das políticas urbanísticas, cuja tipologia e objetivos eram similares ao caso da Cova da Moura. Todavia, os dois casos apresentam contextos e mecanismos diferentes e alguns aspetos até opostos. No Vale da Amoreira, o Plano de Pormenor (enquanto instrumento de legalização) não era necessário pois tratava-se de um parque habitacional ‘legal’ (de propriedade mista público e privada), não se colocando o problema da posse dos terrenos. Consecutivamente, o processo de reabilitação urbana (face à heterogeneidade dos tipos de propriedade e à trajetória de políticas públicas precedentes) era da responsabilidade da Administração Central (o IHRU), da ação pública central (nomeadamente, a câmara) e ainda dos proprietários privados. Este contexto possibilitou um envolvimento direto e participado da população no processo de reabilitação habitacional e requalificação dos espaços públicos, o que proporcionou uma resposta adequada às necessidades expressas no Diagnóstico. Importa também sublinhar que a concretização deste eixo estava integrada com o Eixo 2 e o Eixo 4.

- Medida 1.1: Requalificação, conservação e manutenção dos edifícios habitacionais

Esta medida foi operacionalizada em 2008 e finalizada em 2009, correspondendo à reabilitação das fachadas de alguns edifícios do Bairro das Descobertas (propriedade pública). Este processo de reabilitação foi realizado através de um percurso participado que envolveu os moradores, designadamente no estudo da cor das fachadas dos edifícios, em colaboração com a Faculdade de Arquitetura de Lisboa e a Junta de Freguesia do Vale da Amoreira. Também no bairro do ex-Fundo de Fomento foi feito um outro estudo de cor, visando a sua futura reabilitação. Todavia, o processo sofreu atrasos que não permitiram a sua reabilitação efetiva, face à heterogeneidade dos regimes de propriedade (IHRU e proprietários privados), o que obrigou à constituição prévia de associações de condóminos. Um outro caso relevante ao nível da reabilitação urbana foi o caso do edificado pertencente aos extintos Contratos de Desenvolvimento da Habitação (CDH). Embora esta intervenção não tenha sido efetivamente operacionalizada, importa sublinhar a existência de uma proposta de gestão de proximidade do património (“Agencia de Gestão e de Participação Local”), que estava presente no plano de atividades anual do próprio IHRU de 2009.

- Medida 1.2: Requalificação, conservação e manutenção dos espaços públicos e acessibilidades

Esta medida previa várias intervenções ao nível da requalificação dos espaços públicos. A intervenção no espaço público do Bairro das Descobertas (relevante quer pela rede viária, quer pela requalificação de um ringue desportivo) adotou metodologias participativas e veio complementar a medida anterior, no que diz respeito ao edificado. A requalificação dos espaços públicos associados aos CDH (de responsabilidade do IHRU) e ao Bairro do ex-Fundo de Fomento (de responsabilidade da CMM), ocorreram no âmbito do QREN, através do instrumento das Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU). Estes processos, embora tenham sido operacionalizados na primeira fase a nível local (a construção dos cadernos de encargos e o desenho das candidaturas ao QREN), ficaram comprometidos, devido a atrasos que ocorreram ao nível da ação pública central (Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III, p. 165), como é o caso do IHRU, que deixou de receber a comparticipação nacional do PIDDAC de 2011. Foram também realizadas iniciativas de formação na área da agricultura urbana para jovens, na sua relação com questões urbanísticas, que envolveram as escolas, a DG Artes e a CMM.

Eixo 2 - Arte desconcertada: espaço de Experimentação Artística

De acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, a concretização deste eixo representou o lugar privilegiado para o desencadeamento de dinâmicas de mobilização da população e, consecutivamente, construiu as pré-condições para a continuação da ação após o fim da IBC. Neste sentido, as ações desenvolvidas neste eixo tiveram repercussões nos domínios da educação, da formação e do emprego.

- Medida 2.1: Implementação de um Espaço de Experimentação Artística

O Centro de Experimentação Artística (CEA) representou a alavanca para processos de mobilização, numa abordagem integrada, permitindo a auto-sustentação após a IBC. Importa aqui destacar que a operacionalização desta medida, e do Eixo 2 no geral, tentou ultrapassar a 'lógica por equipamentos', dissociando a ação da existência de um financiamento prévio (cf. Capítulo 4, pressuposto n.4), assim como fez a distinção entre ação de tipo imaterial e material. Neste sentido, privilegiou-se a implementação de iniciativas de formação na área das artes, através da construção de parcerias estratégicas (cf. Pressuposto n.5), em detrimento da construção física do equipamento. Estas iniciativas incluíram também a realização de eventos públicos e envolveram diretamente a população jovem (designadamente, na forma da educação não formal), bem como um leque de outros parceiros da Comissão Executiva dos vários níveis de governança (escolas, associações, DG Artes, etc.). Assim, o CEA assumia-se como um projeto-âncora que correspondeu a um conjunto de atividades programadas e concertadas entre os parceiros da IBC, aferindo aos recursos humanos e financeiros de cada um destes.

“Aqui a cultura é um modo de vida. Enquanto que em Lisboa chama-se “workshop”, no Vale da Amoreira, [...] o pessoal simplesmente encontra-se, e faz. A ideia foi fazer esta leitura, de forma mais agregada com um potencial brutal. [...] O importante no centro de experimentação artística era a programação feita pelo bairro, não o equipamento em si. A experimentação artística hoje existe enquanto equipamento, mas o Centro de Experimentação Artística existiu cerca de três anos antes da construção do equipamento. Estava espalhado por vários sítios da freguesia. Tinha uma programação e chegou a ter 2500, 3000 pessoas por mês [...] Assim, fazia-se uma simulação que era real, havia uma programação para o pessoal se ir habituando ao esquema de haver um centro.”

(E4ME, texto entre parênteses adicionado)

Sucessivamente, o projeto arquitectónico para a construção física do CEA (coordenado pelo IHRU e pela CMM) também passou, similarmente ao eixo precedente, por processos participativos, e os seus resultados foram tidos em conta no caderno de encargos. O lançamento do concurso para o CEA foi realizado em 2009, entregue em 2010 e construído no início de 2012.

Neste contexto, a análise de conteúdo das entrevistas revelou um paradoxo da IBC no Vale da Amoreira. Após a construção física do CEA, o processo de envolvimento da população interessada nas iniciativas programadas antes da existência deste (que encontraram no CEA o lugar de acolhimento) foi perdendo intensidade, devido a impasses

operacionais no modelo de gestão do equipamento-âncora. Neste sentido, este eixo representou ao mesmo tempo as oportunidades e os limites das formas de governança que estavam a ser testadas.

- Medida 2.2: Promoção de iniciativas de requalificação artística nos espaços urbanos

A realização desta medida assentou na constituição de um grupo de trabalho que contribuiu, através da arte pública, para o processo de requalificação urbanística. Neste contexto, foram realizadas diversas intervenções no espaço público e nas fachadas do edificado residencial, contudo, não foram realizadas todas as que estavam previstas. Da análise de conteúdo das entrevistas emergiu que as intervenções artísticas no espaço público contribuíram para o aumento da qualidade de vida, assim como estava previsto nos pressupostos da IBC.

“Quando começou a haver putos, aqueles que as pessoas ‘têm medo’, pelo bairro todo a fazer atividades, percebeu-se o que estava a acontecer. Portanto eu acho que ‘o ano’, foi o ano de 2010. Porquê? Porque as atividades no CEA estavam a decorrer, a rede da empregabilidade estava formalizada, e já se começava a mexer no espaço público. Isto foi algo muito visível, porque as pessoas viam o que está a acontecer.”

(E4ME)

“No Vale da Amoreira no ano de 2010, houve um momento em que efetivamente as pessoas, os jovens, sentiam-se envolvidos, e em que as associações estavam a desenhar o CEA. Foi um momento em que os parceiros se aperceberam que as opiniões estavam a ser incluídas no desenho, e que este estava prestes a se materializar em algo de concreto. [...] Assim, o ano de 2010 foi o ano mais forte do Vale da Amoreira, em que as pessoas perceberam [que as coisas estavam a mudar], porque já havia um grau de confiança muito alto da equipa técnica com os parceiros locais: nós tínhamos a chave da escola para fazer os eventos”.

(E6ME, texto entre parênteses adicionado)

- Medida 2.3: Formação artística e promoção de intercâmbios e conhecimento artístico

Esta medida interligava-se com as ações imateriais desenvolvidas na medida precedente (integrando-se na programação do CEA), e correspondeu à realização de percursos de formação na área das artes, envolvendo os parceiros aferentes a esta área (escolas e entidades formativas) e visando inovar nos currículos educativos. Assim, com vista à constituição do Vale da Amoreira como “Território das Artes” (Registo de Processo, Vol.7, Parte III), foram realizados 4 projetos principais: o Projeto “Diversidades”, assente na metodologia do teatro-fórum e em articulação com a iniciativa comunitária EQUAL (onde o projeto representava um dos produtos de disseminação desta); dois projetos educativos com a Fundação Serralves do Porto; Cursos de RVCC na área artística, de forma a permitir a

contratação dos jovens como formadores, em articulação com o IEF; a realização de *workshops* artísticos, articulados com as escolas (e realizados nas instalações destas), com o programa TEIP, e com o Estúdio Comunitário do Vale; e candidaturas ao financiamento POPH.

“Numa AECS tinhas sempre aulas de trabalho coreográfico. Na IBC, abrimos cursos de formação profissional e fizemos cursos de ‘formação para formadores’ só para artistas, no âmbito do programa “Novas Oportunidades”. Neste contexto, dizia-se o seguinte: “Há aqui pessoal artista e precário”, e fazia-se um dossier de cada um. O programa Novas Oportunidades aceitou esta metodologia de trabalho no contexto da IBC, desta forma, era possível olhar para os artistas como pessoas que trabalham na área da cultura, e realizar formações de formadores só para eles, para serem certificados. Assim, o que acontecia era que as pessoas que participavam na formação de formadores tinham o pagamento na hora, quando iam dar os workshops.”

(E4ME, texto entre parênteses adicionado)

Eixo 3 - Formação profissional em contexto de exclusão

Este eixo, juntamente com o Eixo 2, foi o que mais conseguiu mobilizar parceiros no território da freguesia, articulando-se com outros programas e linhas de financiamento (constituindo a “Rede de Empregabilidade do Vale da Amoreira”) e assim construindo as condições para a auto-sustentação da ação na área da empregabilidade após a IBC. Neste contexto, foram criados: o GT para clarificar quais os conteúdos funcionais do “Gabinete de Emprego e Apoio ao Empreendedorismo” (GEAE); e três subgrupos (observatório, formação, empreendedorismo), coordenados por um técnico externo na área da economia. A primeira ação (2008) foi a interligação com a iniciativa EQUAL, através da identificação de nove ‘produtos’ a serem ‘disseminados’ (*mainstreaming horizontal*) no Vale da Amoreira, e integrados com outros programas (designadamente, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social, CLDS), assim como com a Rede Social. Deste modo, foi possível ampliar as possibilidades da integração intersetorial, capacitando os parceiros envolvidos e disseminando as metodologias de trabalho que estavam a ser ensaiadas em outros contextos (por exemplo, o Centro de Saúde), garantindo ao mesmo tempo a autonomia financeira das ações.

De acordo com o Registo de Processo (2012), apesar de não ter sido possível realizar todas as ações previstas, as avaliações intercalares destas iniciativas foram todas positivas. O resultado mais relevante deste processo foi a constituição do GEAE, incluído na Rede de Empregabilidade. O modelo de funcionamento do gabinete visava alinhar e adequar quer as estruturas, quer as práticas convencionais (a oferta formativa para a procura de emprego e as modalidades de ligação com os utentes) envolvidas na área do

emprego, com as instâncias implícitas dos utentes e do mercado de trabalho, como veremos de seguida.

Medida 3.1: Criação do Gabinete de Apoio ao Emprego e Emprendedorismo

A constituição do GEAE configurou-se como uma “estrutura operativa inter-institucional” (Registo de Processo, 2012, Vol, 7, Parte III, p. 198), composta por parceiros diversificados (organizações de base local, autarquias, centros de emprego, centros de formação, escolas, etc.) de forma a partilhar o conhecimento, otimizar os recursos e orientar os utentes. Sediado no Vale da Amoreira (edifício Multiserviços), o GEAE era gerido por vários elementos (animadores, técnicos, mediadores interculturais, etc.), e financiado por um modelo multifundo (POPH, ACIDI, Ministério da Educação, QREN/PRU “Vale Construir o Futuro, etc.). Através de um plano de formação integrado, de percursos de inserção e de ações de promoção de competências para a empregabilidade, o GEAE conseguiu acolher as necessidades ocupacionais de utentes num nível supra-local e intra-freguesia. Neste sentido, importa sublinhar que o GEAE esta atualmente ativo, e inserido na Rede de Empregabilidade que entretanto se alargou aos territórios da Baixa da Banheira e do Barreiro-Moita. No GEAE não se tratava de adaptar os utentes à formação existente, mas sim adaptar a formação às necessidades dos utentes, com vista à integração no mercado do trabalho.

“[No GEAE] toda a gente que queria arranjar emprego entrava para esta rede [de empregabilidade], com ou sem documentos. Fez-se um percurso integrado em que todas as pessoas entravam independentemente da idade ou dos documentos. Faziam-se uma serie de workshops em que as pessoas diziam o que queriam fazer e o que é que não queriam. [...] Enquanto as pessoas faziam este percurso, em contacto com o CLAI, portanto o centro local de apoio à imigração do bairro, ou em contacto com o SEF, tratavam-se das questões de cada um. [...] Fazia-se um cruzamento entre aquilo que as pessoas queriam fazer, e aquilo que havia no mercado. [...] Na mesma mesa estava a diretora do IEFP, diretoras do centro de formação, e de escolas, com o pessoal imigrante e associações locais, portanto as pessoas aproximavam-se. Assim os cursos começaram a ficar cheios, as pessoas contentes com os cursos que tinham, e tinhas pessoas que saíam dos cursos e entravam num emprego automaticamente”.

(E4ME, texto entre parênteses adicionado, ênfase original)

• Medida 3.2: Fomentar o “mercado da diversidade”

A concretização desta ação realizou-se através de intervenções nas dimensões material e imaterial, atribuindo novos conteúdos funcionais (ex.: o “ninho de empresas”) e realizando eventos temáticos, “esplanadas” de verão para o emprego, hortas biológicas, etc. Este

processo foi liderado pela CMM, na medida em que foi integrado na candidatura QREN/PRU “Vale Construir o Futuro”, a qual foi aprovada em 2010, permitindo o financiamento para a execução desta medida da IBC.

Eixo 4 - Plataforma Integrada de apoio social

Este eixo assentava numa lógica da integração intersetorial (similar ao Eixo 3), visando constituir um modelo de atendimento integrado na área dos serviços sociais. Apesar deste modelo não ter sido concretizado até 2012, os seus pressupostos foram transferidos para outros contextos de ação, possibilitando a interligação das práticas individuais de parceiros (pertencentes a Rede Social e ao Conselho Local de Ação Social, CLAS) na área da ação social. Assim, foi possível a criação da Comissão Social de Freguesia e a criação do CLAI (Centro Local de Apoio ao Imigrante), liderado pela ACIDI, estabelecendo um protocolo de parceria com a CMM e a JFVA.

• Medida 4.1: Promoção e qualificação de Equipamentos/Serviços Sociais

A operacionalização desta medida traduziu-se em ações diversificadas, através de um processo de concentração entre os parceiros envolvidos. De acordo com a análise das entrevistas, este processo não foi privo de tensões e conflitos, no entanto as ações desenvolvidas foram:

- a construção de um Centro Multiserviços (em edifícios da CMM) e a definição do respetivo modelo de gestão, concertado entre a CMM, a Segurança Social e as associações (que ficaram responsáveis pela gestão);
- a constituição de um sistema de Atendimento Integrado, e a definição do respetivo modelo de gestão interinstitucional, concertado entre os parceiros da CE e a Segurança Social (Rede Social), em vários grupos de trabalho;
- a implementação de percursos de formação em mediadores, integrados no modelo dos peritos de experiência da iniciativa EQUAL;
- a implementação de novas metodologias de trabalho intersetoriais entre os técnicos das entidades parceiras, envolvendo de forma horizontal os técnicos do IHRU, do CRIVA, do programa Escolhas e das associações.

• Medida 4.2: Promoção do encontro entre-cultura e entre-gerações

Esta medida traduziu-se na promoção de iniciativas em áreas diversificadas (ações desportivas, eventos culturais, festas comunitárias) que implicaram um trabalho horizontal entre parceiros, designadamente escolas, institutos públicos (como o IPDJ) e outras associações parceiras da CE, que se responsabilizaram (no quadro do Protocolo e Parceria) pela gestão e liderança destas iniciativas. Contudo, devido aos diferentes desafios financeiros que cada um destes parceiros estava a enfrentar, não foi possível continuar algumas destas iniciativas, após a IBC.

- Medida 4.3: Promoção da prática de um policiamento de proximidade

Esta medida correspondeu a ações que visavam aproximar as forças policiais à população residente. Embora não se tenha verificado a continuação de algumas destas ações, no seguimento de reestruturações internas ao nível da Administração Central, do MAI (passando, no local, da GNR para a PSP), foi possível desencadear alguns mecanismos que tiveram relevância para o processo de regeneração urbana. De entre os quais importa destacar: iniciativas pontuais que envolveram a PSP em eventos lúdicos no bairro (eventos desportivos); programas formativos que envolveram diferentes parceiros, designadamente as escolas, possibilitando a celebração de um protocolo de parceria entre a CMM e a PSP; a participação da PSP no processo de planeamento urbano participado para a requalificação do espaço público; a articulação da PSP com as ações na área cultural, promovidas no âmbito da IBC.

- Medida 4.4: Apoio à inserção de imigrantes

De acordo com relatos das entrevistas, esta medida estava associada ao atendimento integrado na área do emprego. Especificamente, traduziu-se na criação do “Centro Local de Apoio ao Imigrante” (CLAI), que envolveu uma parceria entre a CMM, o ACIDI e a JFVA. Este centro correspondeu a um dispositivo institucional de intermediação local, entre diferentes domínios de política pública (imigração, emprego, educação), ativando mecanismos de interdependência entre serviços públicos centrais e serviços públicos locais. Assim, o CLAI possibilitou o acompanhamento dos utentes, desde a resolução de problemas ligados à falta ou inadequação de documentos, até à inserção no mercado do trabalho. De acordo com os relatos das entrevistas, bem como com produções científicas (Guterres, in Sá et al., 2011; Carmo & Freitas, 2017), importa evidenciar a relevância que a relação entre políticas locais de gestão da imigração e políticas locais de apoio ao emprego têm na ação pública em áreas urbanas em crise.

Eixo 5 - Rede de participação, cidadania e governabilidade

Este eixo correspondeu com a constituição, no quadro da Rede Social, de uma ‘estrutura’ criada *ad hoc*, denominada “Comissão Social de Freguesia do Vale da Amoreira” (CSFV). Esta tinha como objetivo agregar os interesses dos parceiros da CE, após o fim da IBC (*phasing out*), possibilitando a transferência dos mecanismos iniciados durante a IBC. Neste sentido, funcionando numa perspetiva de parcerias estáveis, nos domínios do emprego e da educação, a CSFV representava a continuação do trabalho colaborativo que os parceiros da CE desenvolveram no âmbito da IBC (parceiros estes que já tinham, e continuaram a ter, a sua própria intervenção no Vale da Amoreira). Contudo, e apesar da realização de algumas iniciativas de trabalho conjunto que envolveram o IPJ na elaboração de candidaturas (QREN “Vale Construir o futuro”), as ações previstas na medida 5.1 (relativas à criação de associações juvenis) não foram realizadas.

8.2.3. Questões específicas no Lagarteiro

Os três momentos-chave do arranque da intervenção no Lagarteiro (nomeação dos representantes, clarificação conceptual e constituição das equipas de projeto) sofreram um atraso temporal de cerca de dois anos, devido às negociações entre ação pública central (IHRU) e ação pública local (CMP), o que levou a um atraso na assinatura do Protocolo de Parceria (2008). Apesar deste atraso, a execução dos eixos realizou-se de forma rápida, através de alguns mecanismos-chave que permitiram o arranque do Plano de Ação (Registo de Processo, 2012, Vol.7, Parte III, p. 232). Estes mecanismos foram de natureza operacional e de natureza política. No que remete para os primeiros, destaca-se a contratação do chefe de projeto em 2008 e a ativação do gabinete da equipa técnica no bairro, em instalações da CMP. No que remete para os segundos, corresponderam a compromissos assumidos pela CMP face ao Protocolo de Parceria, designadamente a assinatura do acordo de colaboração do PROHABITA (reabilitação do edificado) e a submissão de candidaturas ao “QREN Parcerias para a Regeneração Urbana” (requalificação do espaço público).

De acordo com o Registo de Processo (2012, Vol.7, Parte III, p. 233), a concretização da ação no Lagarteiro envolveu o mesmo sistema de atores que os casos precedentes (ver Anexo 3: Tabela Comissão Executiva, Acompanhamento, Núcleo de Projeto). No entanto, houve algumas diferenças organizacionais, como: o Núcleo de Projeto era composto por elementos técnicos internos ao ‘local’ (poder local e outras instituições) e trabalhavam em fogos eram cedidos pela CMP no Bairro; e o chefe de projeto do Lagarteiro pertencia aos serviços técnicos da CMP, tendo-se mantido ao longo do processo. Não obstante esta diferença, o chefe de projeto no Lagarteiro teve as mesmas funções dos casos da Cova da Moura e do Vale da Amoreira. De acordo com Costa (2015, p. 74), estas funções eram: selecionar a equipa técnica; coordenar os trabalhos, no que remetia às parcerias com responsabilidades na intervenção (assistentes sociais, educadores, etc.); envolver diretamente a população; e, finalmente, monitorizar o processo. Também de acordo com a mesma autora (ibidem, precedente), o Núcleo de Projeto tinha as seguintes responsabilidades: a construção da proposta do plano de ação e o desenvolvimento diário da sua implementação; a gestão e monitorização da ação dos parceiros envolvidos; a gestão das ligações com a Comissão Executiva, garantindo a troca de informações sobre o desenvolvimento do PA; e, finalmente, a gestão e coordenação das questões de natureza financeira e administrativa inerentes ao desenvolvimento do PA.

No caso específico do Lagarteiro, o Núcleo de Projeto era composto pelos recursos humanos pertencentes a instituições públicas (junta de freguesia, Câmara, PSP, Escolas primária, etc.) e privadas (fundações e associações), que constituíam a Comissão Executiva, assim como o chefe de projeto. De uma forma geral, as três estruturas de ação (CE, CA, GT) estiveram presentes desde o arranque do PA, em 2008 até a saída do IHRU

em 2012, perfazendo um total de vinte e cinco reuniões para a CE, dezanove reuniões para a CA e a constituição de oito GT (ver Anexo 3: Tabela Grupo de Trabalho)

A execução do Plano de Ação no Lagarteiro

Neste parágrafo, apresenta-se o quadro de síntese da concretização das ações, por eixo e medida, que caracterizaram a fase de concretização do PA no Lagarteiro. A fonte de informação de partida utilizada para este fim é o Registo de Processo de 2012, complementada pela análise de conteúdo do acervo documental (atas de reuniões, documentos internos de trabalho, avaliações) e pelas evidências resultantes da análise de conteúdo das entrevistas.

Recorda-se aqui os eixos e medidas previstas no PA do Lagarteiro, bem como as interligações entre os mesmos (ver Anexo 3: Tabela Plano de Ação Lagarteiro e Taxa de Execução). Neste contexto, importa sublinhar que, diferentemente dos casos da Cova da Moura e do Vale da Amoreira, as instituições envolvidas na Comissão Executiva não compreendiam diretamente nem os moradores, nem as suas instituições representativas (ex.: associação de moradores). Ou seja, os moradores e os seus institutos representativos foram envolvidos de forma proativa na ação (na execução dos projetos), mas não foram envolvidos diretamente na tomada de decisão (no seio da Comissão Executiva). A própria associação de moradores só foi criada em 2011, não fazendo parte da Comissão de Acompanhamento. Como será de seguida apresentado, no caso do Lagarteiro os eixos e as respetivas medidas foram mais reduzidas, concentrando a intervenção na relação entre ações de natureza material (no domínio urbanístico e habitacional) e ações de natureza imaterial (sobretudo, na área da ação social).

Eixo 1 - Requalificação urbanística e ambiental do Bairro

Este eixo correspondeu ao desenvolvimento de operações de reabilitação do parque habitacional, de construção de novos equipamentos sociais e coletivos e de requalificação física do espaço público.

- Medida 1.1: Reabilitação e conservação dos edifícios

A execução das ações nesta medida realizou-se no quadro convencional das políticas públicas de habitação. No contexto do acordo de colaboração do PROHABITA, e através de um processo de negociação entre a Administração Central (IHRU) e o poder local (CMP), foi possível reabilitar metade do tecido residencial do bairro. As fases sucessivas de execução do programa, apesar dos impasses gerados pelo bloqueio dos financiamentos da Administração Central em 2012, foram finalizadas pela CMP, que assumiu o compromisso da sua execução (após a IBC).

- Medida 1.2: Reabilitação e manutenção de espaços de Habitação

Esta ação correspondeu à reabilitação de habitações devolutas e à atribuição de novas habitações aos indivíduos e agregados familiares residentes, envolvendo-os de forma proativa no contexto do programa “Casa como Nova”.

- Medida 1.3: Novos espaços públicos e coletivos

A operacionalização desta medida assentou na integração com a medida 1.2, correspondendo ao desenvolvimento de ações de tipo material (requalificação do sistema de acessibilidade infraestrutural do bairro) e de tipo imaterial (iniciativas de envolvimento da população com vista à apropriação e preservação do espaço público). Quanto às primeiras, foi possível requalificar os espaços externos da escola primária do bairro; constituir uma horta biológica, em colaboração com a escola, o jardim de infância e o ATL do Centro Social do Lagarteiro, e requalificar o ringue desportivo e os acessos infraestruturais entre o bairro e os arredores. Relativamente às segundas, organizaram-se *workshops* e oficinas destinados à população mais jovem, liderados pelos parceiros da CE e realizados nos GT (com particular destaque para a escola, o programa Escolhas e associações na área da ação social com ação no bairro, mas não de base local), e constituir a Associação de Moradores para o Desenvolvimento do Lagarteiro (AMDL), existente e ativa na área da dinamização sociocultural, desde 2011 até à data.

- Medida 1.4: Novos equipamentos no Bairro e na envolvente do Bairro

Esta medida correspondeu à construção do projeto-âncora do bairro, o equipamento “ANIMAR”, e à definição dos seus conteúdos funcionais (sociais, culturais e coletivos) assim como do seu modelo de gestão, decididos no seio da negociação na CE (sobretudo entre CMP e IHRU). Assim, o funcionamento e a programação das iniciativas realizadas no ANIMAR envolveu os parceiros da CA (associações, programas Escolhas, etc.), incluindo também a AMDL (que inicialmente não existia na altura da constituição da CA). No entanto, outras ações ficaram por realizar, nomeadamente a construção do Centro Social de Azevedo (que estava sob a responsabilidade de um dos parceiros da CA) para o qual não se conseguiu reunir os recursos financeiros necessários.

Eixo 2 - Promover uma Cidadania Ativa

Este eixo correspondeu com a concretização de medidas que visavam a integração de práticas individuais de instituições públicas e privadas, com intervenção no bairro, designadamente no domínio da ação social e do serviço social.

- Medida 2.1: Saúde é vida

Esta medida traduziu-se na operacionalização das seguintes ações: o atendimento integrado, no domínio da ação social e do serviço social; a prevenção de riscos ligados à toxicod dependência; o acompanhamento de processos RSI; o acompanhamento psicológico; a intervenção comunitária na área da saúde (coletiva, escolar e do idoso); o desenvolvimento de iniciativas de formação através de projetos de prevenção e do desenvolvimento de competências pessoais e sociais com as escolas, a PSP e o IDT.

“Começou a haver um trabalho mais colaborativo entre as entidades, o que facilitava o trabalho de intervenção com as famílias. Nós fizemos formação parental, com duas psicólogas que vieram de Lisboa, e trabalhávamos com a escola e outros parceiros para que percebessem que não estavam sozinhos, que estávamos no mesmo barco”.

(E15MI)

“Nós fazíamos formação enquanto ‘bairros críticos’, o que acabou por nos dar muita empatia. De facto quem não acreditasse no que se estava a fazer na IBC, começou a acreditar. Formávamos um todo e trabalhávamos em conjunto relativamente ao que entendíamos por atendimento integrado, pois muitas vezes uma família que precisava de ajuda, precisava em vários níveis. [...] Passado meio ano, se eu precisasse de alguma coisa a nível de saúde, ligava para o centro de saúde e tinha um atendimento muito diferente daquilo que tinha anteriormente, porque sabiam quem eu era, sabiam o que eu precisava.”

(E16MI)

- Medida 2.2: Segurança Ativa

As ações realizadas nesta medida articularam-se com o modelo do atendimento integrado (medida 2.1), na forma do Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP). Este programa funcionava assim como um elo de intermediação entre serviços sociais que atuavam em áreas diferenciadas, assinalando situações de violência doméstica ou isolamentos de idosos, encaminhando estas situações para os serviços de competência, já ativos no território.

- Medida 2.3: Escola em Rede

Esta medida correspondeu à operacionalização de ações articuladas com as medidas no domínio dos serviços sociais. De acordo com os relatos das entrevistas (designadamente, dos técnicos envolvidos na ação no setor da educação, associações e outros parceiros do gabinete local da IBC), esta medida foi essencial, na medida em que permitiu desencadear mecanismos para a dinamização e o fortalecimento de parcerias estratégicas. Especificamente, as iniciativas realizadas nesta medida assentaram no melhoramento das relações, entre a escola do Lagarteiro e os agregados familiares, assim como o fortalecimento das relações destes últimos com as associações ativas no bairro. De entre estas iniciativas, destacam-se atividades de *coaching* parental e atividades de formação aos alunos, ligadas ao ambiente e à saúde.

“Eu acho que, para os professores da escola, a IBC permitiu perceber que havia outras maneiras de chegar ao final, ou seja, que a educação não se realiza só na sala de aula. Para estes professores foi importante perceber que o trabalho

que se estava a fazer na IBC, não eram horas perdidas, e que no fundo eles deixavam de dar o currículo da maneira tradicional: perdiam duas horas por semana para estar ali; mas percebiam que ganhavam muito mais, porque os alunos aprendiam outras competências.”

(E16MI)

- Medida 2.4: A.N.I.M.A.R - Atrair, Negociar, Incentivar, Mobilizar, Reativar, Reinsereir

Como acenámos precedentemente, o ANIMAR acolhia as iniciativas de animação territorial que estavam a ser desenvolvidas nas outras medidas, através da experimentação de novas metodologias de formação e aprendizagem. Estas iniciativas eram lideradas e geridas pelos parceiros locais da CA e focavam-se na capacitação individual (isto é, o reforço da autoestima, de promoção de novas competências, etc.) e coletiva, tendo como temática principal a promoção da uma nova imagem do bairro. De entre este projetos, merecem destaque: as iniciativas desenvolvidas com o setor da educação (como, por exemplo, o projeto Diário do Lagarteiro); as iniciativas na área do desporto, lideradas pela ADML; a implementação do Atendimento integrado no Lagarteiro, numa perspetiva de integração intersetorial horizontal e vertical, que envolveu associações, escolas, direcções regionais da saúde, o projeto Lagarteiro e o Mundo (programa Escolhas), a Junta de Freguesia de Campanhã, etc.; a integração com a iniciativa EQUAL, para a disseminação dos produtos; e, finalmente, percursos de formação para técnicos (violência domestica, participação pública, etc.).

“A Iniciativa Bairros Críticos veio fazer com que todos os parceiros se sentassem numa mesa, e todos trabalhassem para um fim comum. Fez com que nós tivéssemos que reunir muitas vezes, delinear trabalho conjunto, ter que comunicar uns com os outros quando determinada situação surgia. E isso foi muito bom porque acabou por fazer com o que o trabalho começasse finalmente a andar porque [antes] era cada um a trabalhar para seu lado, depois uma criança vinha ter connosco (a equipa de rua), e depois saía da atividade e ia ter com o Lagarteiro e o Mundo e depois havia ali uma confusão de crianças a entrarem de um lado para o outro e ninguém sabia onde é que elas estavam”.

(E15MI, texto entre parênteses adicionado)

“Muitas instituições depois ficaram a trabalhar no ANIMAR, a Obra Diocesana, o ESCOLHAS do Lagarteiro, e outras associações. Portanto todas estas instituições passaram a estar sediadas e a fazer trabalho com a população do Lagarteiro no ANIMAR”

(E5ME)

Importa sublinhar que o ANIMAR não era entendido como um equipamento, mas como uma programação de iniciativas de animação territorial. De acordo com os relatos das entrevistas, a realização destas iniciativas facilitou a constituição de um modelo de governança local pós-IBC, que correspondeu com a constituição da “Fundação Campanhã XXI” (embora esta instituição seja hoje menos ativa).

- Medida 2.5: Comunidade empreendedora

Esta medida concretizou-se através da realização de percursos de formação profissional e de capacitação com vista à inserção no mercado do trabalho. Estes percursos mobilizaram associações e centros de formação e resultaram, no final da IBC, na constituição de um novo GT (constituído pelos parceiros da CA) que trabalhava no domínio da educação, adaptando os modelos convencionais às alterações que estavam a decorrer ao nível da Administração Central.

8.2.4. Questões comuns aos três territórios

A fase de concretização dos PA's começou de forma comum aos três territórios, com três momentos-chave que caracterizaram a biografia da IBC no seu arranque.

Primeiro, com a aprovação dos procedimentos internos (cf. Capítulo 6) que regulavam as relações entre os parceiros e a identificação (no seguimento da assinatura dos protocolos de parceria) dos representantes dos parceiros responsáveis da intervenção. Estes parceiros integravam a Comissão Executiva e a Comissão de Acompanhamento, sendo alguns destes fixos e outros escolhidos numa lógica rotativa.

Segundo, a clarificação conceptual entre os parceiros, das questões-chave relativas às questões de política pública, consideradas como relevantes (necessidades educativas, problemas de acesso ao emprego, etc.). Neste sentido, estava em causa a definição unívoca destas questões, na sua relação com as propostas definidas nos planos de ação, de modo a elaborar uma visão partilhada das formas e dos conteúdos da ação, que iria ser concretizada. Assim, este processo de clarificação (dos conceitos e do entendimento comum quanto às ações a serem partilhadas) traduziu-se (com base no uso de técnicas e metodologias de trabalho colaborativo) numa reflexão conjunta sobre as temáticas em jogo, no seio de grupos de trabalho constituídos *ad hoc* (GT). Dois registos de análise importam destacar, um de carácter organizacional e outro de carácter ‘substantivo-funcional’. Relativamente ao primeiro, os GT eram compostos por parceiros pertencentes a níveis de governança diferentes, e a sua participação era transversal aos vários GT. Relativamente ao segundo, estes grupos de trabalho visavam construir um quadro de conhecimento partilhado entre os parceiros envolvidos, e, a partir daí, definir a dimensão operacional das medidas previstas no plano de ação, no âmbito de projetos locais concretos. As atividades desenvolvidas nos grupos de trabalho corresponderam com a identificação de experiências bem sucedidas de parcerias anteriores entre as entidades públicas e privadas que constituíam o sistema de atores da IBC, visando procurar recursos para a implementação

dos planos de ação da IBC. Assim, pode-se dizer que a CA, a CE, e os GT's representavam arenas de deliberação diferenciadas, onde as responsabilidades e os compromissos mudavam consoante a 'afiliação' dos parceiros a cada uma destas arenas. Importa ainda lembrar que o sistema de parceiros envolvidos não correspondeu à introdução de novos parceiros (embora isto se tenha verificado nalgumas medidas), mas sim à reconfiguração destes mesmos parceiros face à fase de preparação (GPL) e aos três contextos de ação (CA, CE, GT).

Terceiro, os chefes de projeto das equipas técnicas ("núcleos de projeto") tinham a responsabilidade, através da animação territorial, de mediar e articular a intervenção 'no terreno' entre os parceiros envolvidos, assegurando a sua coerência interna. Estas equipas eram compostas por elementos pertencentes a instituições diferentes, sediadas ou não no bairro, na perspetiva do intercâmbio de recursos humanos. Importa aqui referir que a ativação no terreno dos chefes de projeto, no seio dos gabinetes técnicos locais, estava dependente da aprovação dos financiamentos do MFEEE (cf. Capítulo 6) que sustentavam financeiramente também outras dimensões dos planos de ação (ex.: os espaços-âncora), embora representasse só uma parte do financiamento global previsto. A aprovação destes financiamentos, nos casos da Cova da Moura e no Vale da Amoreira, ocorreu com um hiato temporal de mais de um semestre relativamente à data de assinatura dos respetivos protocolos de parceria. No caso do Lagarteiro, este hiato foi menor, na medida em que o PP foi assinado um ano mais tarde, mas a ativação dos chefes de projeto foi imediata. Não obstante a existência destes três momentos-chave comuns, as implicações efetivas destes na concretização dos planos de ação foram diferentes nos três territórios.

Da análise de conteúdo dos documentos internos de processo, bem como das evidências derivadas das entrevistas, emergiu que a procura da integração (de políticas) no contexto dos grupos de trabalho teve um conjunto de implicações, com repercussões na fase de implementação. A Comissão Executiva e de Acompanhamento era composta por vários níveis de governança, com responsabilidades em domínios de política pública diferentes, e pelos GT. Neste contexto, importa sublinhar que tanto a CA como a CE eram constituídas por parceiros do GPL (da fase de preparação), dos PF e dos moradores residentes (quando fosse 'considerado necessário'), mas na CE funcionava segundo uma lógica representativa (um elemento por cada parceiro). Especificamente, de forma a entender o papel da ação pública nas áreas urbanas em crise (cf. Capítulo 1), emerge um aspeto processual essencial. No âmbito da CE, os Ministros do GTIM, os representantes das câmaras municipais e os representantes de outras instituições locais (organizações de base local) estavam envolvidos no PA, dependendo da sua relação com a intervenção. Neste contexto, os representantes do MAOTDR e do IHRU estiveram sempre presentes com a função de coordenação. Particularmente, o caso do IHRU é mais significativo, na medida em que, enquanto animador e facilitador, esteve sempre presente na CE, nos três territórios de intervenção. O ano do arranque da IBC correspondeu com a criação do IHRU,

o que representou um teste ao mesmo de forma a verificar a adequação de uma nova estrutura, aos desafios que estas áreas urbanas em crise colocavam. A CE, enquanto lugar onde se tomavam as decisões e se executavam as ações, juntamente com a equipa de projeto, representaram o núcleo duro da intervenção no território e da ação pública, sendo a CA, a estrutura alargada que incluía todos os intervenientes.

Conforme os relatos das entrevistas, a ação dos grupos de trabalho remetia sempre para a 'bíblia' da IBC (isto é, o Protocolo de Parceria) que, no seu desenho, procurava a integração de políticas, através da interligação dos eixos de intervenção. As interligações previstas entre as ações foram desenhadas tanto em função da sua indissociabilidade (a realização de uma medida como condição sine qua non para a realização de outra), como da sua coerência e pertinência interna (a realização de uma medida como elemento integrador, animador ou facilitador para a realização de outra). Isto implicou que também as "entidades responsáveis" por cada medida (os parceiros que se comprometeram para executar as ações) fossem, em muitos casos, transversais a outras medidas. Neste sentido, como aprofundaremos no capítulo seguinte, os atores envolvidos podem ser entendidos como 'parceiros transversais' (com responsabilidade em mais do que uma medida dentro do mesmo eixo, ou em mais medidas entre eixos diferentes) ou como 'parceiros exclusivos' (com responsabilidade numa única medida).

Concluindo, tendo em conta a análise até aqui apresentada e os pressupostos da IBC, assim como identificados nesta tese, pode-se dizer que a concretização dos planos de ação esteve associada e interdependente de sete dimensões.

- A dimensão das responsabilidades (ex.: a responsabilidade partilhada entre câmara e IHRU, na resolução da questão fundiária na Cova da Moura) e competências (face à experiência e *expertise* local das organizações da sociedade civil), dentro e fora da IBC, dos parceiros envolvidos na operacionalização do PA. Isto é relevante na medida em que, face ao pressuposto da integração de políticas, a IBC 'intercetava' políticas públicas locais sob tutela política e responsabilidade de execução específicas (coordenação dos departamentos e divisões de áreas diferenciadas, desde a habitação até aos assuntos sociais).
- A dimensão das dinâmicas de natureza política a ocorrer no nível central e local, e das respetivas alterações, com implicações nas agendas políticas e nas prioridades de políticas públicas (centrais e locais).
- A dimensão da interdependência entre as ações (medidas) do próprio PA, que questionam a relação entre ações de natureza material e imaterial.
- A dimensão dos quadros regulamentares e das respetivas alterações (ex.: Alteração código contratos públicos de 2009) e das implicações destes nas políticas públicas locais.
- A dimensão das agendas individuais de cada um dos atores envolvidos, que fez com que estes atores tivessem priorizado o seu envolvimento nas ações.

- A dimensão financeira, associada à existência de programas (centrais ou locais) que consideravam as ações das medidas dos PA como elegíveis face à sua coerência e pertinência com os 'planos de atividades' convencionais, próprios de cada um dos parceiros. Esta dimensão encontra-se, na IBC, diretamente dependente dos recursos de natureza material (ex.: instalações e equipamentos) e de natureza imaterial (nomeadamente, recursos humanos).
- As implicações na ação pública local decorrentes da relação entre os quadros regulamentares e os mecanismos que condicionavam a ação pública (central e local) e as características do grupo de beneficiários (tipologia, dimensão, etc.) que, dentro de uma iniciativa experimental, são 'sujeitos-objeto' da intervenção de uma política pública setorial (central ou local).

Estas dimensões influenciaram a concretização dos PA, constituindo o contexto onde se delineou o 'entendimento' do programa (cf. Capítulo 2) por parte dos atores envolvidos na IBC. Por esta razão, orientarão a análise conclusiva que será desenvolvida no capítulo seguinte.

CAPÍTULO IX. Oportunidades, limites e paradoxos da experimentação na IBC

Este capítulo tem como quadro de referência teórico-conceitual e metodológico o realismo crítico e a avaliação realista, visando retirar lições de política pública para as áreas urbanas em crise, com base na análise empírica até aqui desenvolvida. Assim, esta interpretação será desenvolvida na forma de uma 'análise horizontal' da experiência da IBC nos três territórios, através da caracterização dos 'contextos' e dos 'mecanismos' que se consideram a base dos efeitos 'líquidos' da IBC.

9.1. Contextos e mecanismos em jogo na Cova da Moura: um 'processo homeopático'

A Cova da Moura foi escolhida por ser uma dimensão possível da complexidade que estava em jogo na ação pública em áreas urbanas em crise. Este caso representa um contexto de reflexão crítica privilegiado para o entendimento das vantagens efetivas que a concretização de novas formas de governança trouxe para a ação pública em áreas urbanas em crise. Especificamente, a análise das evidências na Cova da Moura mostrou que a qualidade das relações entre agentes transformadores era fundamental para a concretização de novas formas de governança, que estavam a ser ensaiadas na IBC, e consecutivamente para a construção de parcerias estratégicas (pressuposto n.6).

Tendo isto em conta, a Cova da Moura merece especial atenção por ter sido o caso onde a 'ambição' da IBC se revelou de forma mais explícita, em dois registos de discussão. Primeiro, o papel das organizações de base local tinha sido considerado como a condição de integração para a emergência da governança local. Todavia, estas organizações estavam em conflitos pré-existentes com outros níveis de governança (conflito este que não se verificou nos casos do Lagarteiro e do Vale da Amoreira). Segundo, e por conseguinte, este contexto de conflito reclamava, mais do que nos outros dois casos, o papel da Administração Central como 'animador' da ação no local. Todavia, face aos desafios de resolução que a Cova da Moura colocava, este pressuposto não foi adequadamente realizado (embora a Administração Central estivesse presente com o gabinete técnico local). Especificamente, este contexto foi devido:

- à interdependência entre os problemas em causa (conflitos pré-existentes entre os agentes transformadores envolvidos, problemas estruturais, tal como a questão fundiária, etc.), e à complexidade decorrente dos desafios que estavam em jogo;
- à relação entre a efetivação de formas organizacionais interinstitucionais, visando a inovação (pressuposto da IBC) e a resolução dos problemas (designadamente, os conflitos pré-existentes);
- ao reposicionamento da Administração Central face às políticas públicas locais, de forma a estar suficientemente 'preparado' para os desafios específicos colocados pela área.

Assim, o quadro de contextos e mecanismos, seguidamente apresentado, retrata as dimensões da complexidade acima referida, permitindo identificar oportunidades, limites e paradoxos existentes na implementação do PA na Cova da Moura.

A relevância dos processos relacionais entre parceiros

No caso da Cova da Moura, a análise das evidências mostrou que o melhoramento da qualidade das relações entre agentes transformadores representou o resultado esperado (*expected outcome*) da IBC na Cova da Moura, sendo este prioritário relativamente à execução de projetos locais. De facto, o melhoramento das relações representava o projeto-âncora da IBC no local.

“Os verdadeiros espaços-âncora, que foram identificados nos diagnósticos como sendo os equipamentos (arte, desporto, etc.) na IBC, corresponderam com a rede de relações que se estabeleceu durante a sua vigência. O modelo de governança inter-níveis, conseguiu deixar [no local] uma rede de relações que tinham a ver com a forma de estar e de se relacionar no território, e com o capital criado entre os vários actores. [...] Na Cova da Moura, a única coisa que é certa é que a Comissão de Bairro persiste, e enquanto ela persistir alguma coisa deve ter deixado, porque esta comissão de bairro só tinha uma função [na IBC], que era marcar presença na Comissão Executiva. E se tudo acabou, e a Comissão de Bairro persiste, é porque qualquer coisa ficou.”

(E1MA, texto entre parênteses adicionado)

Importa aqui sublinhar que, no caso da Cova da Moura, esta evidência surgiu da análise de conteúdo a nível da ação pública central e não da análise desenvolvida a nível local. Este facto é um exemplo das diferentes interpretações possíveis dos agentes transformadores. Tendo em conta o referencial da avaliação realista, assume-se que a ‘fragilidade’ na articulação entre estas diferentes interpretações tenha sido a origem da não adequação das formas de governança que estavam a ser testadas na Cova da Moura.

“Na Cova da Moura o momento mais simbólico de mudança, em que se percebeu o impacto da iniciativa, foi quando acabou o dinheiro. Porque enquanto houve dinheiro, as organizações vinham ter connosco como se fossemos um multibanco [...] Mas o pressuposto da iniciativa sempre foi “Não estamos a financiar ações dos parceiros, estamos a financiar um plano de ação”. [...] Quando acaba a Iniciativa e o financiamento, é quando os parceiros efetivamente começam a ser mais colaborativos. A grande mudança revelou-se, simbolicamente, no final de 2010 com o Festival da Kova M, porque havia dificuldades em contratar os recursos humanos. Nos procedimentos tinha ficado

decidido que era a parceria que decidia, e eles acabaram por dizer que, ou pagávamos recursos humanos deles, ou então também não se justificava ter recursos humanos externos.”

(E6ME)

Os parceiros envolvidos na ação tiveram uma interpretação do sentido da intervenção, diferente daquilo que estava implícito nos pressupostos da IBC (integração de políticas). Esta interpretação levou à incapacidade de melhorar as relações interinstitucionais (que era um dos pressupostos principais da IBC) e, conseqüentemente, à reprovação de lógicas de intervenção que a própria IBC pretendia ultrapassar. Assume-se aqui que esta interpretação foi determinada quer pela trajetória de relações entre atores antecedentes à IBC (de cariz conflitual), quer pela inadequação das estruturas da Administração Central em responder aos desafios que uma área urbana em crise colocava. A inadequação da Administração Central, na sua ação no local, residiu na dificuldade em realizar ‘acordos atípicos’, no contexto da IBC, entre os órgãos desconcentrados da Administração Central e as organizações de base local. Isto dificultou a ativação de mecanismos essenciais para a realização dos projetos locais (como, por exemplo, as dificuldades na contratação de recursos humanos, face aos quadros legislativos vigentes). Face ao papel que foi atribuído às organizações de base local, quer na fase de desenho quer na fase de implementação da IBC na Cova da Moura, a realização de acordo atípicos representava uma ‘ferramenta’ essencial para a implementação dos projetos do PA (ex.: contratação de recursos humanos), e sobretudo para o pós-IBC neste território. Assim, a realização destes acordos tinha como função principal o aperfeiçoamento das relações interinstitucionais, visando executar os projetos, e construindo as condições (na forma de parcerias) para a auto-sustentação da ação.

A inadequação da Administração Central representou limites. Como resposta implícita a estes limites, o plano de ação foi-se adaptando, definindo novos contextos de ação *in itinere*, alterando a hierarquização das atividades previstas e as formas da sua execução. Neste sentido, o PA teve que aumentar a sua flexibilidade, face aos mecanismos que estavam em jogo, e a implementação das novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada) definiu-se como um *processo homeopático*. Ou seja, um processo de natureza incremental, definido por ajustamentos nos procedimentos e no posicionamento dos atores, na procura de um equilíbrio entre os interesses em jogo.

Neste contexto, a implementação do PA assentou na prática convencional das organizações, nas relações existentes entre estas (intra-organizacional) e entre estas e a ação pública (interorganizacional). É este o principal paradoxo da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) na IBC, na Cova da Moura. Conseqüentemente, o êxito da IBC na Cova da Moura dependeu quer da qualidade dos mecanismos inter e intra-organizacionais locais (entre organizações de base local e destes

com a autoridade local), quer da forma de estar da ação pública (central e local) no local. Neste sentido, a tipologia dos desafios que estavam em jogo na Cova da Moura (por exemplo, a resolução da questão fundiária) necessitavam, para a sua resolução, de contextos de ação que necessariamente não estavam sediados na ação das organizações de base local. O contexto de implementação da IBC na Cova da Moura era (e continua a ser) um contexto no qual a resolução dos problemas em jogo (como as políticas urbanísticas e de habitação), não se podia 'delimitar' ao contexto de ação destas organizações, e a origem dos problemas sediados fora do bairro (como a questão do desemprego) não podia ser resolvida (unicamente) através da ação destas organizações.

As relações pré-existentes entre atores públicos e as organizações de base local, não obstante os esforços em negociações, não se revelaram uma vantagem para a implementação da IBC na Cova da Moura. Especificamente, as evidências que emergiram nesta dimensão revelaram um limite e um paradoxo principais:

- A estrutura de animação e facilitação (que tinha sido criada para construir as pré-condições que pudessem sustentar a concretização da governança) foi inadequada para acolher as instâncias que esta concretização levantava.
- Os pressupostos das organizações 'como condição para a ação' foram inadequados face às unidades de competência que estavam em causa.

O domínio das políticas urbanísticas é exemplo destes limites e paradoxos, na medida em que este contexto de ação teve um papel fundamental na forma como alguns mecanismos foram ativados em outros domínios (políticas culturais, políticas públicas de habitação, etc.). As políticas urbanísticas locais são uma responsabilidade da autoridade local (a Câmara e o Município), e no caso da Cova da Moura a legalização dos terrenos e a execução do Plano de Pormenor envolvia também a Administração Central (IHRU), na dimensão da responsabilidade pela gestão territorial, assim como o proprietário privado (do terreno). A IBC não conseguiu ativar mecanismos 'mais sofisticados' relativamente às práticas convencionais, capazes de desbloquear a situação de impasse existente. Esta situação arrastou-se ao longo de toda a implementação do PA, permanecendo não resolvida até os dias de hoje, assentando no conflito entre os agentes envolvidos na dimensão local da ação. A natureza e as características deste conflito eram antecedentes à IBC e, conforme as evidências que surgiram da análise de conteúdo, não se foram alterando, nem ao longo da IBC, nem após a sua conclusão. Assim, no que remete para as políticas urbanísticas, a análise das evidências no caso da Cova da Moura aponta para duas dimensões principais:

- Na dimensão dos procedimentos, as formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) que estavam a ser ensaiadas neste caso, foram incapazes de produzir vantagens adicionais, ou seja, de construir 'condições melhores' face aos quadros regulamentares existentes para a ação pública numa área urbana em crise.
- Na dimensão da governação da Administração Central, a IBC demonstrou que as formas organizacionais convencionais do Estado (central e local) não estavam adequadamente

preparadas para responder aos desafios específicos de política pública que, no domínio das políticas urbanísticas, uma área urbana em crise com as características da Cova da Moura colocava.

A inadequação da ação pública não se revelou unicamente no contexto das políticas urbanísticas, mas também na dificuldade em viabilizar outros contextos de facilitação da ação, nomeadamente a melhoria das relações interinstitucionais (condição da integração) em domínios de políticas públicas diferenciados (emprego, educação, etc.). É este o caso, por exemplo, do acordo atípico entre a Segurança Social e uma das associações (para a aprovação desta como Centro Comunitário) que se encontra ainda hoje num impasse. Esta dificuldade foi causada por mecanismos regulamentares (normativos, legislativos e procedimentais) pré-existentes e associados a cada um dos parceiros da ação pública (central e local) envolvidos (quer na CE, quer na CA). O que significou a inadequação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTIM), em muitos projetos previstos do PA, visto que este deveria funcionar como plataforma de facilitação da governação na governança, de forma a responder aos desafios que estavam em causa.

“Para o próximo ano, mais uma vez continuar-se-á a aguardar a decisão ministerial quanto à aprovação do acordo atípico para o Centro Comunitário, pelo Instituto da Solidariedade e Segurança Social-IP”

(Plano de Atividades e Orçamento para o ano 2019)

Contudo, alguns projetos, através do mesmo modelo de gestão interinstitucional e interministerial, continuaram após a IBC numa lógica de integração de políticas. Isto significa que a implementação do modelo de gestão (estrutura para viabilizar a concretização das novas formas de governança) teve efeitos diferenciados na IBC na Cova da Moura, dependentemente dos domínios de políticas públicas (educação, emprego, etc.) as quais cada medida aferia. No que respeita às vantagens na Cova da Moura, as formas de governança, em alguns casos (como o caso das relações entre as organizações de base local), permitiram consolidar as relações horizontais na dimensão dos agentes locais. Noutros casos, facilitaram processos de aprendizagem institucional entre a Administração Central, as autoridades locais e as organizações de base local, o que permitiu o envolvimento em outros contextos de ação, não exclusivamente associados à Cova da Moura enquanto unidade de intervenção. É este o caso, por exemplo, do CLAI e do GIP (já existente como projeto de uma das associações), e da relação destes com os modelos organizacionais das políticas públicas de educação.

“A DREL assegura cursos de alfabetização e cursos de português para estrangeiros. A escola proporciona exames de português, de forma bimensal, para os candidatos a autorização de residência. O facto de ser referida a

necessidade de criação deste tipo de cursos, quando a oferta existe, faz supor que a respectiva divulgação poderá não estar a ser eficaz; este aspeto poderá ser ultrapassado através do GIP e do CLAI”.

(Balanço de Atividades, 2010)

“Identificados utentes do Bairro Activo/GIP com características adequadas à frequência de EFA, informação transmitida a DREL para eventual abertura de oferta formativa”.

(Balanço de Atividades, 2011).

A aprendizagem institucional e a governança do conhecimento

A IBC na Cova da Moura possibilitou o conhecimento mútuo da prática convencional de cada um dos parceiros (cf. Lógica da não sobreposição, capítulo precedente), o que não aconteceu com os modelos de gestão anteriores, sendo assim possível realizar a ação conjunta. A comprovar este facto destaca-se o desenvolvimento de estudos que permitiam atualizar o conhecimento dos problemas existentes no bairro (ex.: maternidade precoce), e a redação de ‘expostos’ (na forma de ‘recomendações’) da CE para os ministérios, onde se sugeriam melhorias nos quadros regulamentares procedimentais de programas específicos. Estas recomendações foram definidas no contexto de “reuniões de trabalho alargadas”, onde participaram representantes de Direções-Gerais, dos Agrupamentos de Escolas (técnicos da área social ou professores), da Segurança Social e do IEFP, do Serviço Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e das organizações de base local (técnicos envolvidos em projetos específicos). Assim, através da ação destes agentes transformadores, a IBC, na Cova da Moura, permitiu evidenciar os limites e contradições das políticas públicas (educação, emprego, intervenção social, etc.) que estavam em causa neste território, embora não tenha sido possível equacionar soluções adequadas. A análise dos “memorandos de reunião” evidencia como o resultado do trabalho colaborativo era sistematizado pelo Gabinete Local, o qual se configurava como mediador da IBC dentro da IBC, e como interlocutor entre os parceiros locais e a Administração Central. Especificamente, o gabinete local apresentava as recomendações aos níveis governança hierarquicamente superiores (as Direções-Gerais, que representam de forma desconcentrada os Ministérios, por exemplo, a Saúde) através do auxílio do GTIM, que facilitava esta passagem.

“É um facto que o Instituto de Segurança Social, I.P exige, para qualquer subsídio social (RSI, abono, ação social, etc.) o título de autorização de residência. Muitas vezes o doente não recebe o subsídio de sobrevivência da embaixada e nem tem o direito de pedir um apoio no ISS”.

(Carta aberta de uma das associações ao Instituto da Segurança Social, 2008)

A relevância das organizações de base local para a implementação da ação

O processo de implementação da IBC na Cova da Moura realizou-se: ao nível das organizações de base local, reunidas na forma de 'consórcio' na CB; na relação destes com a CMA e com instituições desconcertadas da Administração Central; e destes últimos com o IHRU. Consequentemente, apesar da análise das organizações de base local não ser o foco desta tese, tem relevância para a implementação da IBC na Cova da Moura, face às implicações que teve na concretização das novas formas de governança neste território.

A CB tinha sido constituída em 2002, mas a sua coordenação intra-organizacional foi 'reforçada' em 2006, no seio da IBC, na medida em que ganhou força operacional (legitimação política, concentração de recursos, etc.) no compromisso assumido em 2007 (Protocolo de Parceria). Neste sentido, de acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, a constituição da CB, no âmbito da IBC, permitiu reforçar o 'trabalho em parceria' das organizações de base local envolvidas. Da análise da implementação do PA, emergiu que este estava inter-relacionado com as atividades das organizações de base local e com a prática convencional destas. Esta prática já assentava em relações pré-existentes (antes da IBC) com outras instituições locais descentralizadas e desconcertadas da Administração Central, inclusivamente as autoridades locais. O que teve implicações diretas no 'sentido' dado pelos parceiros deram à ação que se estava a desenvolver.

Neste contexto, o facto das organizações da sociedade civil serem todas de base local implicou que, na ação destas organizações (antes da IBC e durante a sua vigência), a unidade de competência correspondesse com a unidade de execução (cf. Capítulo 2).

Especificamente, esta ação traduzia-se na realização de serviços de proximidade à população e na representação dos interesses dos residentes, embora esta última não fosse significativa, se comparada com a totalidade dos moradores residentes no território (cerca de 500 inscritos num total de 7000 residentes). Para além disso, relembra-se também que as habitações eram construídas sem licenciamento num terreno de propriedade privada, e que não havia, diferentemente do caso do Vale da Amoreira, associações de condóminos ou inquilinos. Assim, a ligação entre as organizações de base local e os residentes expressava-se de três formas: de 'afiliação efetiva' (organizações como empregadores); de 'afiliação utilitária' (organizações como prestadores de serviços de proximidade); de 'afiliação comunitária' (organizações como lugares de coesão social).

Para o efeito da análise até aqui apresentada, verificaram-se dois paradoxos implícitos na concretização de novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada), nos dois registos de análise apresentados no início deste tema: a ação pré-existente das organizações de base local; e o conflito entre estas e a ação pública central e local. O primeiro caracteriza a complexidade do caso na concretização de novas formas de governança, mas foi considerado a pré-condição para a concretização da ação pública no local (pressuposto n.5). Neste contexto, a complexidade da Cova da Moura revelou-se no facto de não se ter conseguido aproveitar as vantagens que as formas de governança

prospetavam ao envolver estas organizações. No que remete para o segundo registo, a IBC estava de tal forma incorporada (face ao desenho do PA) nos agentes transformadores (desde o nível central até ao nível local), que estes não identificaram as ações do PA como ações da IBC, nem reconheceram a sua eficácia, o que significou que também a sua própria ação estava a ser ineficaz e inadequada, face aos desafios que estavam em jogo.

Das mesmas entrevistas, emergiu também uma outra dimensão essencial face à questão de partida, associada à relação das organizações com a estrutura de parceiros, nomeadamente com o GTIM. Da análise horizontal do posicionamento dos atores emergiu o entendimento comum, relativo à fraca presença dos ministérios no território, na fase de implementação. O que significa que a participação dos ministérios (parceiros da CA), nesta fase, foi pontual, apesar de em alguns casos ter contribuído de forma significativa na implementação de algumas ações (envolvidos pela CB). São exemplos: a ACIDI com o Programa Escolhas; o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) com a certificação de ações de formação realizadas pelas organizações de base local.

A dimensão estratégica na mobilização de 'recursos'

Na dimensão dos recursos (organizacionais, relacionais, financeiros, etc.), emergiu da análise das evidências que a execução das ações do PA se prendeu com dois contextos principais:

- a pré-existência de recursos (por exemplo estruturas técnicas, conhecimento técnico na elaboração e condução de candidaturas a financiamentos, etc.) de cada parceiro envolvido, que foram mobilizados para a execução das ações do PA;
- a existência de um historial de parceria entre atores, que embora caracterizado por conflitos, possibilitou o conhecimento mútuo das práticas individuais e a sua adaptação institucional ao processo que estava a decorrer na IBC.

No primeiro, a Cova da Moura candidatou-se a programas específicos em vários domínios, como por exemplo o Programa Operacional de Potencial Humano (POPH) que financiou ações de formação em diferentes áreas dirigidas aos residentes, aos técnicos das instituições e das organizações envolvidas. Da análise do perfil dos atores e do seu posicionamento na IBC, emergiu que a elaboração de candidaturas a financiamentos já fazia parte da prática individual convencional dos parceiros, de organizações de base local ou de instituições desconcertadas da Administração Central.

No que diz respeito ao segundo, o exemplo de maior relevância foi o projeto-âncora (pressuposto n.3). Este surgiu através da mobilização de recursos de natureza diversificada e realizou-se em duas dimensões. Primeiro, o projeto-âncora foi incorporado nas práticas convencionais das associações locais, no âmbito dos planos de atividades na área da cultura e do desporto. Neste sentido, de acordo com a análise das entrevistas, a incorporação nas práticas convencionais das organizações de base local não representou um contributo relevante no sentido da inovação nas suas práticas. Segundo, este projeto

traduziu-se na reabilitação do polidesportivo e no melhoramento de algumas infraestruturas sociais pertencentes a estas mesmas associações. Esta tradução replicou uma lógica por equipamentos, que a própria IBC visava ultrapassar, visto que a construção física do equipamento não era o resultado esperado. Isto significa que a implementação do projeto-âncora na Cova da Moura não foi adequada à filosofia de ação da IBC. O projeto-âncora clarificou o posicionamento das organizações de base local no patamar da ação pública, revelando a necessidade de construir percursos e modelos de facilitação (pelo GTIM), mais sofisticados, entre níveis de governança. Consequentemente, a ação do GTIM no caso da Cova da Moura assume-se como insuficiente para o que se pretendia desenvolver com o projeto-âncora. Apesar do envolvimento das organizações de base local ter sido uma vantagem para a adequação das formas de governança, este envolvimento necessitava de ser acompanhado (animação territorial) através do reforço do papel de ação pública central. O que significa que a ação das organizações de base local, como ponto de partida para a ação em áreas urbanas em crise (pressuposto da IBC na Cova da Moura), tem de ser relacionado com a renovação das relações interorganizacionais destas organizações com a Administração Central e as autoridades locais.

“Um dos princípios era: “nós não queremos substituir as organizações”. E uma das aprendizagens dos projetos anteriores, é que quando o projeto termina os territórios tendem a ficar órfãos da estrutura. Como sabíamos que íamos sair, não queríamos criar uma estrutura de dependência da comunidade para connosco. O nosso processo era trabalhar com as organizações e capacitá-las, porque quando nos saíssemos, a relação destas com os habitantes iria manter-se”.

(E6ME, texto entre parênteses adicionado)

Neste sentido, conforme emergiu das atas de reunião, qualquer projeto que não fosse “partilhado, programado e desenvolvido pela parceria” não era considerado como ação da IBC, mesmo no caso de ações a serem realizadas sob responsabilidade de um único parceiro. Todavia, a tentativa de co-produzir a ação de forma integrada entre os eixos (no seio das parcerias) explicitou limites e contradições. De facto, algumas ações ficaram aquém das expectativas e tornaram-se contextos para ulteriores conflitos, que não produziram vantagens no sentido da coerência interna na implementação da IBC, nem na ação pública depois da IBC terminar. É este o caso da questão do espaço-âncora na sua relação com a reabilitação do polidesportivo. Assim, assume-se que o paradoxo que nesta dimensão emergiu estava associado aos conflitos pré-existentes à IBC, facilitados pela lógica de governança que estava a ser testada neste território.

Agency individual versus agency interorganizacional

As parcerias alargadas de base territorial, que definiram a ação da IBC na Cova da Moura, não foram sempre ativadas, sendo que nalguns casos a realização das medidas foi gerida, coordenada e executada por um único parceiro, dentro da suas competências pré-existentes (para além da IBC). Ou seja, o trabalho em parceria na IBC, na Cova da Moura, não se sobrepunha à ação individual de cada parceiro (cf. Capítulo7). É exemplo disso a elaboração do “Plano Operacional de Desenvolvimento da Atividade Física e do Desporto”, que foi elaborado pela CE, com destaque para as organizações de base local. Neste contexto, de acordo com o resultado da análise de conteúdo, a realização de iniciativas desportivas foi incorporada nas programações das organizações de base local, a partir da identificação dos desafios a enfrentar (ex.: Canalização dos recursos para a melhoria de algumas infraestruturas). Contudo, a implementação deste plano não foi continuada nos anos seguintes. Outro exemplo foi a valorização e distribuição de produtos locais (medida 6.1). Esta medida foi executada unicamente por uma das organizações da CB, que lançou uma rede reconhecida de empreendedores na área da restauração, dos serviços e da comercialização de produtos (“Projeto Sabura”),¹⁰ funcionando com o apoio técnico do GIP e do gabinete local. Importa relevar que, de acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, este projeto não foi considerado pelas organizações de base local como um resultado da IBC, mas sim como uma ação que foi desenvolvida ‘para além’ da IBC. Este entendimento colocou em causa o reconhecimento da IBC ‘no local’, mas também a sua razão de existência. Isto significa que a IBC na Cova da Moura correspondeu com a ação dos parceiros locais (lógica da não sobreposição), mas que esta filosofia de ação não foi suficientemente transmitida aos próprios parceiros. Esta lógica determinou a alteração, ao longo da implementação, quer das prioridades de ação, quer da forma como esta ação foi realizada (cf. abordagem incremental, Capítulo 6, p. 208). Os relatos de 2009 sobre a execução de projetos no domínio das políticas sociais são representativos desta lógica:

“A eventual necessidade de reforço (e inclusão das ações no plano) apenas se justificará face à comprovada incapacidade de resposta das estruturas e sistemas existentes: importa que os técnicos das instituições accionem os mecanismos disponíveis e referenciem eventuais dificuldades”. (Balanço de Atividades, 2009)

Assim, retira-se que a ação coletiva entre os parceiros era ativada quando a *agency* individual de um destes era considerada inadequada ou insuficiente.

¹⁰ Entre 2010 e 2014, o doutorando teve a possibilidade de participar, como observador, nalgumas das iniciativas de capacitação para o empreendedorismo deste projeto.

“À exceção das questões fundiárias e urbanísticas, a selecção das áreas prioritárias de intervenção em 2008 obedeceu a um princípio comum: qualquer uma delas implicaria o reforço do trabalho em parceria e qualquer uma delas apenas poderia vir a construir um projeto consistente e sustentável se, na fase de arranque e durante o seu funcionamento, contasse com a participação e o investimento em recursos humanos, financeiros, e logísticos de um conjunto alargado de parceiros. Considerou-se assim, face ao tempo de duração da IBC, que fazia sentido apostar no reforço do trabalho em rede através da mobilização dos parceiros para a estruturação, preparação e arranque destes projetos durante 2009, por forma a que nos anos subsequentes possam funcionar ainda a tempo de, no âmbito da IBC e face a avaliação dos parceiros, poder vir a introduzir ajustes e alterações aos modelos adoptados, se tal se vier a verificar necessário.” (Balanço global das Atividades, 2009)

Esta lógica acompanhou a IBC na Cova da Moura durante a sua vigência, sendo concordada pelos parceiros no seio das reuniões da CA, onde se referia à “afecção de recursos de cada entidade ao Plano de Acção” (12ª Reunião da Comissão Executiva da Cova da Moura).

“Na sequência das prioridades para 2011 definidas pela Comissão de Acompanhamento foi solicitado aos parceiros que identificassem ações em curso ou recursos disponíveis/passíveis de disponibilizar na área da Prevenção (*latu sensu*); os dados recebidos estão a ser trabalhados, aguarda-se que a informação seja completada após insistência junto dos parceiros” (Balanço das Atividades, 2011)

A flexibilidade do modelo de gestão face à rigidez institucional e os eventos não previstos

Da análise das entrevistas emerge a ocorrência de duas situações concorrentes. Primeiro, nem todos os parceiros envolvidos (assinantes do PP no contexto da CA) se comprometeram da mesma forma. Com foi o caso das tutelas dos ministérios como interlocutores (ex.: a ausência do centro de saúde no GT sobre a saúde). Segundo, mesmo aqueles parceiros que se comprometeram de forma proativa, alteraram o seu posicionamento ao longo da implementação. Esta dinâmica foi determinada por dois mecanismos: primeiro, quando um parceiro envolvido na co-execução de uma medida específica entendia que a sua ‘missão contingente’ tinha terminado (sobretudo no caso de ações de curto prazo), e não se re-posicionava. Segundo, porque se verificaram alterações nos contextos de referência de cada parceiro, com afetação direta na implementação do PA (dentro ou fora da IBC). É este o caso da saída do IHRU da IBC em 2012, no seguimento de mudanças de políticas de governação.

Assim, o pressuposto da abordagem interinstitucional e interministerial como facilitador da “sustentabilidade da intervenção” (Sousa, 2008) ficou em vários momentos fragilizado pela transformação de contextos e a indução de mecanismos de impasse, nos vários níveis de governação. É exemplo a questão da requalificação do espaço-memória (medida 7.3), cujos desenvolvimentos em 2011 (Balanço de Atividades de Maio) sofreram um impasse, devido aos quadros de regulação da Administração Central. Estas transformações nem sempre se prenderam com eventos extraordinários, visto que algumas vezes derivaram de processos de transformação previsíveis de ocorrer.

“Foi concluído o trabalho do grupo de parceiros, e elaborado o documento de proposta para a criação da rede de apoio à inserção de ex-reclusos. Estes documentos não tiveram ainda o necessário seguimento dado que se aguarda a reconfiguração dos gabinetes de nomeação de chefias na sequência das eleições legislativas” (21ª Reunião da CA)

Dinâmicas deste tipo desafiaram a flexibilidade do modelo de gestão da IBC, o que fez com que o plano de ação inicial fosse reprogramado, em concertação com os atores, no decurso da ação. Consequentemente, algumas questões, que não estavam incluídas no início do PA, passaram a integrá-lo ao longo da fase de implementação.

A governança horizontal para objetivos concertados

A análise das evidências relativas à execução de medidas do PA aponta para a concretização horizontal das formas de governança que estavam a ser ensaiadas, no qual o posicionamento dos atores envolvidos se alinhou. É este o caso (entre a CMA e a CB) da fiscalização das habitações e da suspensão (e demolição) de novas construções, atendendo ao desenvolvimento do Plano de Pormenor. Esta dinâmica não fazia parte da prática convencional dos atores envolvidos, nem estava prevista como possibilidade nos quadros regulamentares das políticas urbanísticas. Contudo, este alinhamento inicial não levou à elaboração concertada do Plano de Pormenor, representando neste sentido um limite da concretização das novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada).

Territorialização da ação individual para a ação local coletiva

A IBC na Cova da Moura mostrou que a articulação entre a ‘governança dentro do bairro e fora do bairro’ (cf. Capítulo 2) foi liderada pelas organizações de base local. Neste sentido, o trabalho colaborativo entre organizações de base local e os serviços desconcentrados da Administração Central em domínios específicos (ex.: emprego) respondeu à filosofia implícita da IBC de extravasar a ação local para fora da Cova da Moura, enquanto unidade de execução. Consequentemente, emergiram espontaneamente formas de governança local, através da iniciativa das organizações de base local. Mais especificamente, esta

dinâmica de 'dentro e fora do bairro' encontrou continuação após a IBC, no contexto dos Planos de Desenvolvimento Social (PDS) a nível concelhio, com as experiências da Rede Social e do Conselho Local de Ação Social, CLAS (hoje ainda a decorrer). Estes contextos proporcionaram uma colaboração mútua entre as organizações de base local e a CMA.

“A [associação X] informou que foi criado um gabinete de apoio à violência. Importa esclarecer de que forma este gabinete se articula com a rede de intervenção na violência a funcionar no concelho e envolvendo um conjunto de parceiros e entidades” (21ª Reunião da CA).

Todavia, assume-se que o teste das novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada), no contexto experimental da IBC, determinou outro paradoxo. Um dos pressupostos da IBC era a necessidade da animação territorial, por iniciativa da Administração Central, visando suportar a emergência da governança local. A animação territorial, por sua vez, determinou a densificação dos conflitos pré-existentes (efeito da concretização de novas formas de governança), mas também estimulou (como consequência da ocorrência destes conflitos) a emergência espontânea da governança local. É este o caso de iniciativas lideradas pelas organizações de base local no âmbito do apoio a parentalidade.

A co-produção da ação como paradoxo e oportunidade

Como vimos, a IBC visava ultrapassar a lógica por financiamento, característica de experiências precedentes (como foi o caso do URBAN). Este pressuposto assentava em duas dimensões: o desenho das ações não se realizava com base nos recursos financeiros disponíveis, e a razão de colaboração entre níveis de governança (com vista à integração) não era motivada pela obtenção de financiamentos. Na implementação da IBC na Cova da Moura, estas duas dimensões mostraram os limites na co-produção da ação local que se desenvolveu no seio das parcerias. Ou seja, na Cova da Moura não se conseguiu partilhar entendimentos e envolver adequadamente outros atores (ex.: os ministérios que convencionalmente não participam na ação local) na consolidação dos pressupostos do que estava em jogo. O que significou que a animação por iniciativa central não foi adequada para ultrapassar a lógica por financiamento. É este o caso da saída de alguns ministérios após a execução de projetos específicos com as organizações de base local.

Assim, como emergiu da análise de conteúdo das entrevistas, não foi possível ir para além da lógica do financiamento corrente (por exemplo, da Segurança Social) e da lógica do esforço financeiro para a transformação urbana (como no caso do URBAN). A lógica multifundo que estava a ser testada acabou por enquadrar as ações em determinadas dimensões, com base nos contextos de ação que se estavam a delinear. Especificamente, da análise das evidências emergiu que no caso da Cova da Moura a co-produção da ação

foi determinada pela co-optação na procura de financiamentos, fundamentando a existência das parcerias. É exemplo o facto que algumas ações foram implementadas de forma individual pelos parceiros, sem serem reconhecidas como ações coletivas, no seio da IBC. Outro exemplo foi a mudança de posicionamento de alguns ministérios que inicialmente tinham sido envolvidos de forma proativa para a implementação de ações específicas, e que após o fim destas saíram do processo. Estas evidências apontam para um paradoxo, pelo facto da integração entre tipologias de ações não ter coincidido com a integração entre as práticas convencionais dos agentes que as implementavam. Contudo, importa sublinhar que este paradoxo representou também uma oportunidade, na medida em que, após financiamento, os agentes locais alteraram o seu posicionamento face ao processo, tornando-se mais ‘colaborativos’ e procurando a integração.

9.2. Contextos e mecanismos em jogo no Vale da Amoreira: um processo multiescala

No caso do Vale da Amoreira foi possível construir melhores condições para a integração de diferentes níveis de governança na ação, através da facilitação na construção de parcerias estratégicas (enquanto objetivo da ação) entre o nível local e o nível central. Assim, o quadro de contextos e mecanismos, seguidamente apresentado, permite identificar oportunidades, limites e paradoxos existentes na implementação do PA no Vale da Amoreira.

A relevância estratégica do contexto territorial

O Vale da Amoreira é aqui considerado, entre os três territórios de intervenção, o caso onde melhor se conseguiu traduzir a filosofia de ação da IBC, pois as respostas aos desafios específicos que estavam em jogo foram equacionadas ‘para além’ do Vale da Amoreira. Neste sentido, da análise das evidências emergiu que no Vale da Amoreira foi possível construir parcerias estratégicas entre níveis de governança diferentes (particularmente, entre o nível central e local), na medida em que a ação individual (prática convencional) dos atores situados nestes níveis (por exemplo, órgãos desconcentrados da Administração Central, ao nível de distrito e organizações de base local) não era localizada exclusivamente no Vale da Amoreira, enquanto unidade de execução. A análise de conteúdo mostra como no Vale da Amoreira se verificou um entendimento comum entre os agentes transformadores, permitindo que a implementação da ação, assim entendida (não exclusivamente localizada), tivesse implicações positivas (diretas ou indiretas) na unidade de execução. Não só a ação destes atores não era localizada exclusivamente no Vale da Amoreira, como também alguns dos atores, com maior relevância para a implementação do plano de ação, não eram sediados localmente. Esta dinâmica ocorreu através de uma estratégia de ação que assentou no fomento da relação entre sistemas de atores ‘dentro e fora’ do território de intervenção. Esta possibilidade foi proporcionada pelos contextos onde a intervenção decorreu, tratando-se de uma freguesia que incluía:

- ‘tipologias de populações’ heterogéneas, com instâncias e problemas diversificados;

- ‘partes de território’ também diversificadas no que remete para as suas características (socioeconómicas e culturais, urbanísticas e habitacionais);
- âmbitos territoriais de ação pública, com quadros institucionais de regulamentação aferentes a dimensões de governação diferenciadas e, por conseguinte, a unidades de competência também diferentes entre si.

Consequentemente, o ‘alargamento’ da unidade de execução implicou que as formas de governança que aí estavam a ser ensaiadas se apoiaram em sistemas de atores e sistemas de regras cuja geografia não se prendia exclusivamente com a expressão local dos problemas. Assume-se nesta tese que este contexto viabilizou a ativação de mecanismos mais virtuosos e que permitiram um melhor entendimento, entre os parceiros envolvidos, dos pressupostos da IBC. Duas dimensões marcaram a diferença no Vale da Amoreira. Primeiro, não existiam problemas associados à posse dos terrenos, o que possibilitou candidaturas a financiamentos nacionais e comunitários onde a questão da reabilitação urbana podia já estar incluída, tal como foi o caso do QREN/PRU. Segundo, e por conseguinte, havia diferentes regimes de propriedade das habitações (pública e privada). Estes regimes, embora tenham colocado desafios à implementação de ações, na dimensão da reabilitação do edificado, proporcionaram um contexto de ação (no sentido das potenciais oportunidades), possível de ‘enquadrar’ nas formas de governança que estavam a ser ensaiadas. Consequentemente, foi possível adaptar melhor o modelo de governança aos desafios locais.

“Até ao final de Julho de 2009, foi desenvolvido o processo de constituição de 57 condomínios no Bairro do Vale da Amoreira, com sensibilização de todos os residentes para a importância da sua participação no processo. Foram tomadas por unanimidade, deliberações relativas ao valor de quotas, à modalidade de administração e à eleição do administrador de condomínio para o ano corrente”.
(Balanço de Atividades, 2009)

“Com a finalidade de constituir os condomínios e realizar pequenas obras de melhoria nos edifícios do Bairro ex-Fundo Fomento da Habitação (Bairro do Vale da Amoreira), durante Dezembro e Janeiro, foram realizadas reuniões com os moradores”.
(Balanço de Atividades, 2011)

De acordo com a análise das evidências, importa sublinhar que, relativamente ao caso da Cova da Moura, existia uma relação diferente entre a Administração Central, a câmara e os residentes. Esta relação poderá ter tido implicações no sentido da legitimação coletiva das ações individuais, no âmbito da execução das medidas do PA. Os processos ocorridos na dimensão habitacional são exemplo disso, designadamente no que remete para a presença da Administração Central no local. Nesta dimensão, a Administração

Central estava envolvida na IBC com um papel que, *a priori*, não era unicamente de facilitação da ação, pois o IHRU já estava diretamente envolvido no local como proprietário de parte do parque habitacional. Neste sentido, estava em causa uma relação direta entre a ação e a trajetória de políticas públicas anteriores, no domínio das políticas públicas de habitação (IORU, PER, PROHABITA, etc.). Significava, assim, tirar vantagens das formas de governança que estavam a ser ensaiadas, quer para rever os conteúdos funcionais associados aos equipamentos, quer para re-posicionar o sistema de atores. Também, este contexto proporcionava uma relação diferente (relativamente ao caso da Cova da Moura) entre os residentes, as associações e a câmara municipal, estando esta última presente no território de forma mais similar a outras áreas urbanas ‘não em crise’ (ex.: fornecendo serviços de proximidade).

Numa perspetiva de integração da governança ‘dentro e fora’ do território, ocorreram assim relações diretas entre o que estava a acontecer na ação da IBC, no território de intervenção, e a implementação das políticas públicas locais. Isto é, de acordo com a análise de conteúdo, a freguesia do Vale da Amoreira representava, para a ação pública local, mais uma oportunidade de resgate do que um problema, na medida em que a relevância territorial desta freguesia para o concelho da Moita obrigava a que fosse necessariamente equacionada nas agendas de política públicas locais. Este contexto de ação proporcionou, assim, a ativação de mecanismos proativos, por parte da ação pública local, no seio da implementação da IBC no Vale da Amoreira.

“Ao Abrigo do Programa do ACIDI “Promoção da Interculturalidade a nível Municipal – II Edição” a Câmara Municipal da Moita submeteu uma candidatura, onde se prevê o desenvolvimento de ações culturais na Freguesia do Vale da Amoreira”.

(Balanço de Atividades, 2011)

Importa aqui sublinhar que a relação existente em domínios diferenciados de política pública (habitação, educação, etc.) ocorria maioritariamente entre a ação pública central e ação pública local, e não entre esta última e as organizações de base local, como se verificou na Cova da Moura. Neste sentido, as formas de governança que estavam a ser testadas na IBC, no Vale da Amoreira, obrigaram a rever a qualidade das relações interinstitucionais na dimensão da ação pública e, por conseguinte, a coerência entre as políticas setoriais, que desta revisão podiam decorrer.

Capacitação institucional dos parceiros

Contrariamente ao caso da Cova da Moura, no qual a concretização das novas formas de governança assentou na ação individual dos atores locais (ação pública local e organizações de base local), no Vale da Amoreira a concretização destas realizou-se na sua

relação com os eixos do PA (habitação, arte, emprego e formação), aos quais estava associado o sistema de atores.

Face ao exposto, assume-se que no Vale da Amoreira tenha existido uma maior integração entre o plano de ação e a ação individual dos parceiros, determinada pelo grau de capacitação institucional que alguns destes tinham antes da IBC. Esta capacitação institucional esteve sujeita, no seio da IBC, a um processo de transferência e isomorfismo para outros atores não tão capacitados, incorporando o pressuposto das parcerias como objeto da inovação. Da análise de conteúdo emergiu que a relação entre as organizações de base local, organizações de base 'não local' (não sediadas localmente) e órgãos desconcertados da Administração Central (a Segurança Social), no domínio do emprego, foi um exemplo desta dinâmica. De acordo com a análise de conteúdo, este contexto relacional representou o âmbito onde mais se explicitou a ativação de mecanismos para a concretização de novas formas de governança, tornando-se essencial para o entendimento da sua adequação face aos desafios de política pública que estavam em jogo.

Assume-se que o processo de capacitação institucional, que foi realizado no seio da experimentação na IBC, possibilitou a definição de um entendimento comum dos pressupostos de ação, designadamente no domínio das políticas do emprego. Comparando os casos do Vale da Amoreira com o da Cova da Moura, numa perspetiva de análise de políticas, a reflexão é dupla. Primeiro, no Vale da Amoreira foram as políticas setoriais a adaptar-se às formas de governança que estavam a ser ensaiadas, e não o contrário (as formas de governança concretizadas nos territórios, a se adaptarem, testando a sua flexibilidade ao quadro de políticas). Segundo, para o aumento da unidade de competência no Vale da Amoreira, foi possível estabelecer uma ligação (para o efeito da execução das ações) entre as organizações da sociedade civil (de base local e não) e a ação pública central (que não se realizou com a mesma intensidade na Cova da Moura).

“No caso do Vale, nos tempos que correm, tendo em conta que isto foi algo recente, em pleno neoliberalismo, isto [a IBC] tinha, também, o papel de atrair os institutos públicos em estarem presentes nas decisões sobre o território, e assim trazer mais eficácia. Não estou a falar de eficácia económica, é mesmo mais equidade, é como na dimensão do emprego. É uma forma interessante de mostrar como uma ligação entre diversas sensibilidades de um território: lá está o pessoal que conhece os velhinhos que estão presos em casa, que conhecem os putos que estão na rua sem escola; estarem com os institutos públicos a adaptar as políticas de acordo [com o local]. Portanto o que a gente fez não foi fazer políticas novas, foi no fundo adaptar as que já existiam. E os institutos públicos ficavam muito contentes, porque de facto viam aquilo a acontecer verdadeiramente”.

(E4ME, texto entre parênteses adicionado)

Os mecanismos que diferenciaram as três experiências não se sediavam unicamente nos contextos de partida diferentes, mas sobretudo nas diferenças em termos da tipologia dos parceiros locais envolvidos na ação (organizações de base local e não local, institutos da Segurança Social, centro de emprego), no seu posicionamento (face aos pressupostos da IBC) e na qualidade das relações. As organizações envolvidas no Vale da Amoreira não eram organizadas num consórcio (como foi o caso da CB da Cova da Moura), e tinham uma identidade própria, quer em termos de valores e princípios de referência, quer de posicionamento (face à relação com outras instituições presentes no território). É este o caso do Gabinete de Emprego Apoiado e Empreendedorismo (GEAE, cf. Capítulo 7), que através de um plano de formação integrado, percursos integrados de inserção e de ações de promoção de competências para a empregabilidade (juntamente com a Rede de Empregabilidade, que, entretanto, se tinha alargado ao território da Baixa da Banheira e sucessivamente do Barreiro-Moita) conseguiu acolher as instâncias ocupacionais de utentes a um nível supra-local e intra-freguesia.

No Vale da Amoreira existia uma heterogeneidade de organizações da sociedade civil envolvidas na ação, não só de base local. Da análise das evidências emergiu que estas tinham agendas individuais, relacionamentos institucionais e âmbitos de ação que não eram exclusivos ao território de intervenção, isto é, agiam dentro do Vale da Amoreira como unidade de execução, e fora deste na dimensão da sua unidade de competência. Este mecanismo foi essencial para a definição de contextos de ação adequados aos desafios, que estavam em causa no Vale da Amoreira.

Assim, no caso do Vale da Amoreira a concretização das formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) realizou-se primariamente ao nível da facilitação do 'equilíbrio' entre instâncias e interesses, que numa dimensão horizontal estavam em jogo entre as organizações envolvidas. Especificamente, de acordo com os intervenientes, ao nível local tratou-se de trabalhar em três dimensões:

- Na dimensão da capacitação organizacional dos parceiros envolvidos, e das suas estruturas e lideranças que não eram suficientemente desenvolvidas e adequadas à exigência das regras do jogo implícitas na IBC.
- Na dimensão do alinhamento das agendas individuais, para o efeito do compromisso tomado no seio do protocolo de parceria.
- Na dimensão da mitigação de conflitos entre os parceiros no local, que emergiram na fase inicial da implementação do PA e que foram sucessivamente atenuados. De acordo com o referido pelos intervenientes em todos os níveis de governança investigados (macro, meso, micro), estes conflitos não ocorreram entre a ação pública local e as organizações (como foi no caso da Cova da Moura), mas (numa dimensão horizontal) entre as próprias, assentando na trajetória de relações precedente.

“Tudo a que concorrias, ganhavas. Porque tinhas o discurso tão afinado, tinhas o protocolo que te dava uma visão lógica e racional, já com medições e indicadores do território. Portanto estava tudo meio articulado, tu estavas aqui numa mesa, porque haviam estas reuniões temáticas, depois havia a grande reunião que funcionava como assembleia, e toda a gente sabia qual o seu papel. Portanto era assim: querias fazer uma candidatura ao ESCOLHAS, e então trabalhávamos para decidir quem é que ia fazer a candidatura, quem é que ia coordenar, quem seriam os parceiros, qual o discurso que se ia fazer. Portanto, o que é que as entidades financiadoras recebiam era um discurso muito articulado, uma parceria muita forte, uma ligação enorme entre o diagnóstico e o que se ia propor, e assim ganhou-se tudo”.

(E4ME)

Assume-se aqui que isto implicou, no Vale da Amoreira, um trabalho mais consistente das formas de governança no que remete para a aglutinação coletiva das agendas individuais e, conseqüentemente, para o estabelecimento de novas parcerias. Estas parcerias tiveram resultados relevantes para a execução das ações, tendo sido assim essenciais para a concretização das formas de governança. É este o caso da candidatura QREN/PRU, no âmbito da habitação e reabilitação urbana, que estava em jogo em ambos os territórios.

“A candidatura foi promovida pela Câmara Municipal da Moita e tem como parceiros o IHRU, a Junta de Freguesia do Vale da Amoreira, a Associação de Condóminos e Moradores do Vale da Amoreira, a Cidadãos do Mundo Associação, a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, a Direcção Geral das Artes, a Direcção Regional de Liboa e Vale do Tejo, A Associação de Imigrantes Guineenses dos Amigos a Sul do Tejo, o CRIVA, a RUMO, o IPJ, o IEFEP e a AERLIS”.

(Balanço de Atividades, 2009)

Este contexto possibilitou mecanismos de ativação das parcerias que tiveram implicações diretas na implementação das medidas do PA. O que permitiu captar as possibilidades oferecidas pela programação existente noutros contextos de ação, tal como foi o caso da iniciativa comunitária EQUAL. De acordo com a análise de conteúdo das entrevistas, verificou-se o entendimento comum dos pressupostos da IBC, que tinha na sua base o melhoramento da qualidade das relações entre os agentes transformadores.

“Quando se fez o diagnóstico, e se começou a fazer o PA, fizemos uma proposta que se revelou muito importante: o EQUAL estava a terminar e estávamos na fase de disseminação dos projetos, então propusemos que se fizesse um

trabalho estruturado entre a dinâmica EQUAL e a dinâmica IBC, ou seja, um processo organizado de integração. Isto foi importante para as políticas públicas, porque o EQUAL era um programa europeu para o desenvolvimento e a inovação em diferentes áreas, na perspectiva da articulação vertical e horizontal. Era impossível resolver as questões locais sem ter o compromisso dos órgãos locais e dos órgãos centrais, portanto isto casava muito bem. Foram então selecionados uma série de projetos [do EQUAL], em várias áreas, e isso foi muito importante porque envolveu outras entidades que estavam dos próprios projetos EQUAL, por exemplo no “emprego apoiado” tinham a DREI e o IEFP. Assim, foi possível transferir o know how, porque como havia produtos e projetos que tinham sido realizados, eles foram incorporados na dinâmica local. A IBC era assim entendida como esta “dinâmica”, e, portanto, a passagem do EQUAL foi diretamente para as organizações e para as pessoas que estavam a intervir, e que puderam participar nas ações. Isto foi muito importante para as relações, no sentido da capacitação das organizações para desenvolverem projetos”.

(E20MI, texto entre parênteses adicionado)

Dos relatos das entrevistas ao nível dos parceiros locais, emergiu que algumas dinâmicas interorganizacionais que tinham decorrido do compromisso (Protocolo de Parceria) diminuíram a sua intensidade de ação após o fim da iniciativa. É esse o caso, por exemplo, da integração na ação entre algumas organizações de base local. Ou, ainda, da saída de algumas das organizações que tinham participado na implementação da IBC no Vale da Amoreira. Isto é, da análise de conteúdo das evidências emergiu que algumas das associações, que tinham sido relevantes no contexto da IBC, hoje deixaram de existir ou são pouco ativas, tendo implicações na inovação interorganizacional que se tinha produzido naquela altura. Não obstante, de acordo com a análise de conteúdo das entrevistas em diferentes níveis de governança, emergiu que neste território foi possível ativar mecanismos de capacitação institucional dos agentes envolvidos (organizações da sociedade civil, atores e da ação pública central e local) com efeito na prática individual dos mesmos, após a IBC. Foi este o caso de algumas organizações de base local ou da ação pública local (a câmara municipal) que continuaram a implementar projetos após a IBC.

Assim, a concretização de novas formas de governança no Vale de Amoreira dependia das condições de integração intersetorial. Estas condições foram viabilizadas pelo facto de os serviços desconcentrados da Administração Central ter assumido um compromisso proativo de animação territorial, facilitando a ação (pressuposto da IBC). Isto é, a forma de estar da Administração Central no Vale da Amoreira representou um mecanismo determinante para a forma como as organizações da sociedade civil, na sua relação com a ação pública local, concretizaram as novas formas de governança que estavam a ser ensaiadas. Consequentemente, a forma de estar da Administração Central foi

adequada aos desafios que o Vale da Amoreira colocava. Todavia, de acordo com os relatos dos intervenientes, os procedimentos próprios da ação pública central, nalguns casos, também limitaram as oportunidades que a IBC estava a equacionar.

“Estava tudo feito, já havia condições físicas das estruturas para fazer este projeto, e quando chega o momento a Segurança Social disse que as associações não tinham condições para gerir este projeto. Ainda no outro dia, numa formação, apareceu uma pessoa a propor um projeto, e eu disse que aquele projeto já tinha sido feito pela nossa associação e que na altura o propus, no âmbito da IBC. Foi naquele âmbito que tinha sido construído. Estava praticamente aprovado, vieram cá [a Administração Central], disseram que tínhamos de adequar as casas de banho [para o funcionamento daquele projeto], depois, entretanto quando perguntaram quem é que iria gerir o projeto, a associação mandou o nome da pessoa, e a Segurança Social respondeu que esta não tinha condições para gerir o projeto”.

(E21MI, texto entre parênteses adicionado)

“Conseguiu-se convencer o IEFP a implementar uma medida atípica para o Vale da Amoreira. Tínhamos uma técnica de emprego e uma técnica de empreendedorismo, pagas pelo IEFP [...]. Era de longe muito mais barato o IEFP pagar a estas técnicas para estar no bairro a agilizar os processos, do que estarem nos serviços. Encontraram de facto uma forma de trabalhar e funcionar que se manteve, alargou-se e consolidou-se. [...]”.

(E4ME, ênfase em original)

Similarmente ao caso da Cova da Moura, assume-se aqui que o resultado esperado das novas formas de governança local (multinível, integrada e colaborativa) que estavam a ser ensaiadas na sua concretização no Vale da Amoreira, era o melhoramento (através da construção de parcerias) da relação entre atores. Assim, sendo que a prática individual destes atores era desafiada pelas regras do jogo definidas na IBC, os parceiros focaram as suas agendas estratégicas no seio das candidaturas, em função de prioridades de ação estabelecidas na IBC. Neste sentido, tal como se verificou no caso da Cova da Moura, a IBC no Vale da Amoreira possibilitou o conhecimento mútuo da prática convencional de cada um dos parceiros, com vista à ação conjunta (cf. Lógica da não sobreposição, capítulo precedente). Todavia, da análise de processo das relações ocorridas entre os parceiros emergiu que, neste caso, as organizações de base local, para o efeito da relação que tinham com a ação pública local, representaram uma vantagem.

9.3. Contextos e mecanismos em jogo no Lagarteiro: um processo localizado

Da análise de conteúdo emergiu que o principal mecanismo em jogo na implementação da IBC no Lagarteiro correspondeu com o facto do PA ter sido ‘incorporado’ na sua totalidade na ação corrente dos agentes transformadores, que corresponderam com a ação pública local e as suas instituições descentralizadas. Consequentemente, de acordo com os relatos das entrevistas, a IBC no Lagarteiro possibilitou o conhecimento mútuo da prática convencional de cada um dos parceiros, com vista à ação conjunta (cf. Lógica da não sobreposição, capítulo precedente). De acordo com os mesmos relatos, a partilha de conhecimento e a ação conjunta (similarmente ao que se verificou no caso da Cova da Moura) dificilmente podiam ter sido realizados através dos modelos de gestão convencionais das experiências precedentes.

Do ponto de vista da concretização da governança, a IBC no Lagarteiro foi menos ‘exigente’ relativamente aos casos precedentes, no sentido que não teve (exceto poucos casos) de alterar as regras procedimentais que sustentavam a ação dos parceiros envolvidos. A presença limitada de conflitos é exemplo desta dinâmica.

“Há uma coisa muito gira no Lagarteiro, que eu habituada ao Vale da Amoreira e a Cova da Moura achei sempre muito estranho, que foi que nas reuniões da Comissão de Acompanhamento, só houve uma vez que uma voz foi contra o que estava a discutir. Estavam todos muito de acordo, muito em consonância”.

(E6ME)

Neste contexto, a IBC no Lagarteiro, mais do que uma plataforma de intermediação entre parceiros, configurou-se como um contexto de ação melhor desenhado para a eficácia das políticas públicas. O que proporcionou aos atores da ação pública local condições melhores para intervir num território que havia sido esquecido pelas políticas públicas centrais e locais. Assim, os contextos e os mecanismos ativados na implementação do PA no caso do Lagarteiro diferenciaram-se dos dois casos precedentes em duas dimensões principais, que podem ser lidas no quadro da relevância da ação pública local, e nas quais se encontram as oportunidades que estavam em jogo.

A ação pública entre centralismo localizado e localismo centralizado

Similarmente à Cova da Moura, também a experiência do Lagarteiro colocou em causa a relevância da ação pública local e das organizações da sociedade civil, para a ação pública central e, vice-versa, a necessidade de uma ‘melhor’ presença do central no local. Todavia, esta relevância no caso do Lagarteiro foi caracterizada por mecanismos e resultados opostos ao caso da Cova da Moura. Primeiro, pela tipologia de parceiros, prevalentemente públicos (designadamente, instituições descentralizadas) e com responsabilidades na ação, que fez com que a IBC no Lagarteiro fosse mais alinhada com o quadro das políticas

públicas locais. Ou seja, as organizações da sociedade civil (não de base local) tiveram um papel significativo na CE, como executores da ação no contexto de projetos específicos (ex.: na área da prevenção da toxicodependência), não como responsáveis e líderes desta ação. Neste sentido, a IBC no Lagarteiro foi diretamente associada às políticas públicas locais (tratando-se de um bairro de propriedade municipal), tal como é o caso do domínio da habitação pública (por exemplo, no contexto da implementação do programa PROHABITA). Segundo, pelo facto do PA se ter desenvolvido na relação entre ação pública central e ação pública local (liderado no local por instituições descentralizadas da câmara municipal) que, de acordo com os relatos das entrevistas, determinou entendimentos mais unívocos dos pressupostos da IBC por parte dos parceiros envolvidos. Estes diferentes entendimentos, no seio de contextos e mecanismos institucionais diferentes, levaram a que a natureza dos 'momentos de mudança', bem como o posicionamento da Administração Central no local fosse diferente.

“Os efeitos perversos no caso do Lagarteiro são diferentes, e são dois. O primeiro, como começa mais tarde, a equipa sente (ao contrário dos outros territórios) uma necessidade muito grande de fazer execução financeira, portanto nós substituímos uma série de organizações entrando com o dinheiro e desresponsabilizando os outros. Isto para os EEA foi muito bom porque tínhamos uma execução financeira muito melhor, mas para os princípios da iniciativa (que era de nós [Administração Central] entrarmos só quando as outras fontes estivessem esgotadas, e fazer uma melhor mobilização dos recursos já existentes) foi mau. Depois há um segundo efeito perverso que foi que os outros territórios, como os parceiros estiveram alí muito tempo, tiveram de ser eles a assumir as ações porque não tínhamos equipa, e acabaram por ganhar maior liderança de vários processos. No caso do Lagarteiro acho que a liderança ficou toda muito centrada na equipa”

(E6ME, texto entre parênteses adicionado)

Ambas remetem para que, assim como emergiu da análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos de processo, a facilitação da concretização da governança tenha assentado na dimensão da ação pública, e não na relação entre esta e os moradores destinatários da ação. Especificamente, as alterações que a IBC induziu na prática individual dos atores envolvidos ocorreram principalmente entre os próprios serviços públicos da ação pública local. Assim, a IBC no Lagarteiro foi implementada numa perspetiva de gestão de projetos públicos locais, cuja interpretação, apesar do entendimento comum dos pressupostos da IBC, originou posições contrastantes entre os parceiros envolvidos. Estas diferenças estavam sediadas principalmente no facto da IBC corresponder, ou não, à ação pública local.

“Muitas vezes [fora da intervenção da IBC] achava que fazia parte dos Bairros Críticos, por isso é que eu acho que quando acabaram, também acabaram comigo. Nós todos achávamos que o que fazíamos era os Bairros Críticos, porque embora fosse um projeto que vinha de fora [da Administração Central] nós achávamos que fazíamos parte daquilo, nós também éramos Bairros Críticos. O intercâmbio era tanto por telefone, como pessoalmente, quando era preciso. Bastava um toque, que nós atendíamos e resolvíamos muitas coisas, que antes passavam por um processo mais demorado”.

(E16MI, texto entre parênteses adicionado)

“O que foi requalificado [na dimensão da habitação e requalificação urbanística] foi com base num programa municipal que a câmara tinha, que não teve nada a ver com a intervenção [a IBC]. Zero, nada, nada, não teve nada a ver. Os bairros críticos [a IBC] aí não tiveram impacto. [...] Os equipamentos sociais que existem no Lagarteiro, só não fecharam porque pertencem à igreja, à Obra Diocesana de Promoção Social [parceiro da IBC]”.

(E7ME, texto entre parênteses adicionado)

Neste contexto, assume-se que no caso do Lagarteiro a concretização da governança não se realizou tanto no sentido de ‘aproximar o local’ (aqui entendido como o território de intervenção na sua totalidade) para o central, mas sim como um processo de co-optação do central para o local. Neste sentido, foi possível enquadrar a IBC nas políticas públicas locais, e assumi-la como janela de oportunidade para ativar novos mecanismos, capazes de ‘desbloquear’ os limites que estas políticas tinham. Assim, no caso do Lagarteiro a ação não assentou nas organizações de base local, visto que estas não existiam à data de lançamento da IBC, e a associação de moradores só foi criada em 2011, podendo ser entendida como um resultado da IBC (com vista à continuação da ação, de forma complementar a constituição do Campanhã XXI), mais do que um meio para concretizar a governança da própria IBC.

9.4. Lições retiradas para a ação pública em áreas urbanas em crise

Neste parágrafo serão apresentadas, através da análise transversal dos três casos, as lições retiradas da experiência da IBC, na base da formulação de recomendações de política pública que serão apresentadas no parágrafo conclusivo desta tese. Estas lições correspondem à individuação das vantagens efetivas para a ação pública em áreas urbanas em crise, na concretização de formas de governança nos três territórios de intervenção. Relembra-se que a experimentação na IBC procurava testar se era possível construir formas de *agency* de base territorial para encontrar formas de resposta adequadas a problemas que foram tipificados nos três territórios de intervenção, que inevitavelmente tinham que ser

procuradas quer ao nível local, quer ao nível de cada um dos setores da ação pública envolvidos. Assim, a inovação nas políticas públicas, na IBC, correspondia à concretização das novas formas de governança, e que o resultado esperado destas era o melhoramento da relação entre atores através da construção de parcerias (pressuposto n.6). Assim, enquanto programa experimental, a IBC pretendia criar condições melhores para que a ação pública pudesse enfrentar adequadamente os desafios e os problemas que as áreas urbanas em crise colocavam. Apesar de existir um conjunto significativo de avaliações sobre a IBC, objeto de análise documental desta tese, nenhuma destas se focava neste objetivo. Assim, no âmbito das lições retiradas desta experiência, a identificação destas condições representa o objetivo principal deste parágrafo. De uma forma geral, pode-se concluir que os pressupostos da IBC não foram suficientemente adequados face à complexidade dos desafios que estavam em jogo. De seguida serão analisadas as condições para a ação pública em áreas urbanas em crise, no momento em que esta coloca a si própria o desafio da concretização de novas formas de governança. Para um melhor entendimento desta análise, na sua relação com os desafios e pressupostos identificados nesta tese, veja-se o Anexo 4.

Flexibilidade, limites das políticas setoriais e agency territorial

A mobilização das organizações da sociedade civil é condição necessária, mas não suficiente. A ação pública em áreas urbanas em crise depende da flexibilidade setorial, tornando-se necessário adaptar as práticas individuais e os procedimentos convencionais.

A IBC não só permitiu evidenciar os limites das políticas setoriais e a inadequação das estruturas da Administração Central para os desafios que as áreas urbanas em crise colocam, como também permitiu a continuação destas políticas setoriais (sendo que não se sobrepunha a estas, mas sim procurava a integração). É este o caso da constituição dos GIP nos três territórios, que tinham sido introduzidos no quadro de políticas públicas nacionais em 2009. Ou seja, a análise das evidências até aqui apresentada mostrou que na IBC a 'máquina' da Administração Central se tinha revelado inadequada aos desafios específicos que os três territórios de intervenção (enquanto áreas urbanas em crise) colocavam.

Consequentemente, a IBC, através do desenvolvimento de formas de *agency* de base territorial, procurava encontrar respostas para problemas que necessitavam de resposta local (expressão concreta), assim como nos vários setores de política pública. As formas de *agency* de base territorial que a IBC visava desenvolver incluíam os três níveis de governança envolvidos na sua implementação, ou seja, as organizações da sociedade civil (de base local e não), a ação pública local e a ação pública central (os serviços desconcertados da Administração Central).

Na IBC, a inovação setorial dependia quer do aumento da 'autonomia operacional' dos agentes dos órgãos desconcertados (flexibilidade setorial), quer da mobilização dos

agentes transformadores ao nível local (parceiros locais). A experiência da IBC demonstrou que para aperfeiçoar as políticas públicas em áreas urbanas em crise é necessário transformar as práticas individuais dos atores, procurando a inovação inter e intra-organizacional e a integração intersetorial. Tal implica agir nos quadros regulamentares correntes e nas formas procedimentais convencionais. A análise conduzida neste Capítulo mostrou duas evidências nesta dimensão. Primeiro, a ausência dos órgãos desconcentrados da Administração Central em momentos decisivos da implementação da IBC e a sua incapacidade em quebrar quadros procedimentais convencionais (por exemplo, através de acordos atípicos). Segundo, o facto das organizações de base local não serem suficientes para garantir a auto-sustentação da ação. Para este efeito, a construção de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) deverá realizar-se antes da implementação da ação, de forma a facilitar o surgimento e a consolidação de *agency* de base territorial, que, por sua vez, é a condição para a inovação nas políticas públicas.

Ação multinível e condições da integração

A IBC clarificou simultaneamente as condições para a inovação e quais as dimensões relevantes para a concretização de formas de governança multinível (horizontal e vertical) na sua relação com a integração intersetorial. Entre as condições para a inovação mais relevantes destaca-se a necessidade de desenvolver mecanismos de facilitação horizontal e vertical entre níveis de governança. Neste sentido, o GTIM foi considerado o modelo de gestão privilegiado para viabilizar a 'coordenação integrada inter-institucional', entre os atores envolvidos nos vários níveis de governança.

Conforme referimos, este grupo era constituído pelos representantes dos ministérios envolvidos e pelos presidentes das três câmaras municipais dos territórios objeto de intervenção, sendo presidido pela Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC). Consequentemente, o GTIM tinha a função de aproximar o nível decisório central aos problemas e necessidades dos territórios de intervenção, através da ativação de mecanismos de pressão (como é o caso dos 'expostos' que se elaboraram no GT da Cova da Moura, ou da criação do GEAE no Vale de Amoreira), para que as estruturas e serviços desconcentrados da Administração Central (ex.: o Centro de Emprego) conseguissem responder melhor aos desafios. Assim, o GTIM era responsável pela viabilização da coordenação entre políticas setoriais na sua relação com as especificidades de cada território. A análise das evidências, retiradas da experiência da IBC, mostra que o posicionamento que o GTIM teve nos três territórios atesta que a inovação setorial é uma das condições para a integração intersetorial (por exemplo, entre os domínios da habitação e do emprego) na ação pública em áreas urbanas em crise. Por sua vez, inovação setorial e integração intersetorial constituem condições para a concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise, representando domínios centrais para a ação pública nestas áreas.

Assim, a integração de políticas na IBC foi ao mesmo tempo um meio e um fim, para responder a objetivos de eficiência (na utilização dos recursos) e de eficácia (nos impactos locais desta medida de política), revisitando também o sentido de significado entre ações 'hard' e 'soft'. Ou seja, através da ativação de mecanismos, a IBC testou também a adequação (flexibilidade) de programas e políticas centrais em curso (como, por exemplo, os TEIP), na sua implementação a nível local. Verificou-se assim a necessidade de desenvolver mecanismos de facilitação horizontal e vertical entre níveis de governança (coordenação integrada interinstitucional e inovação setorial).

Mobilização de recursos

Um dos pressupostos da IBC era reverter a lógica de ação por financiamento que tinha caracterizado as experiências precedentes, visando contrariar mecanismos convencionais nas políticas públicas de regeneração urbana (cf. capítulos precedentes). Foi exemplo o projecto-âncora, enquanto 'domínio prioritário', que representava uma alavanca para outros processos, e tinha como objetivo aumentar a qualidade de vida dos residentes.

A análise horizontal da execução das ações mostrou que o modelo multifunção permitiu executar ações, através da diversificação das fontes de financiamento, colmatando eventuais falhas, na eventualidade de imprevistos nas práticas convencionais (na dimensão financeira). Da análise das evidências emergiu que o facto de muitos projetos não terem sido realizados nada teve a ver com o modelo multifunção, nem com a inexistência de um financiamento *a priori* (porque as próprias ações não eram desenhadas *a priori*). Especificamente, os parceiros envolvidos confirmaram esta perspetiva, remetendo para a inadequação das regras procedimentais (que suportavam o funcionamento da gestão de financiamentos) e das estruturas organizacionais existentes (na elaboração de candidaturas para a obtenção de financiamentos).

Aprendizagem institucional, governança do conhecimento e domínios 'centrais' de política pública

A experiência da IBC obrigou a 'rever' as formas convencionais de *accountability* entre atores públicos, e entre estes e os atores privados, envolvidos nas três áreas urbanas em crise objeto de intervenção. As novas formas de governança que estavam a ser ensaiadas viabilizaram mecanismos de aprendizagem institucional (*institutional learning*) e de governança do conhecimento. Ou seja, a IBC permitiu abrir a caixa negra (*black box*) das políticas públicas nos territórios de intervenção, no que remete para a setorialização da ação pública (*silo logic*). Consequentemente, a inovação setorial e integração intersetorial foram domínios centrais de política pública em áreas urbanas em crise. Não estava em causa apenas a integração setorial, como também a inovação em cada setor (na criação de novas formas de governança) da ação pública.

A qualidade das relações interorganizacionais, intersetoriais e interinstitucionais

A ação local na IBC, no seio da concretização de novas formas de governança, esteve associada a níveis diversificados de governança e governação, o que implicou que parte dos seus impactos locais fossem dependentes dos contextos mutáveis que caracterizavam cada um destes níveis. Lembra-se neste sentido que a implementação da IBC assentou em três dimensões principais: na ação da sociedade civil organizada, no papel da Administração Central como 'animador territorial', e na qualidade das relações entre os níveis de governança envolvidos. Assim, da experiência da IBC retira-se a necessidade de uma 'melhor presença' da Administração Central no local e, conseqüentemente, de um melhor alinhamento entre atores. Assim, desta experiência emergiu que a concretização de novas formas de governança revelou a necessidade da interdependência na ação de três níveis de governança envolvidos: ação pública central, ação pública local, organizações da sociedade civil de base local.

O ensaio de políticas públicas que se realizou na IBC implicou o teste da qualidade da relação entre a *agency* individual de cada parceiro, no contexto de objetivos estratégicos de cada um dos destes (agendas técnicas, políticas e financeiras). Isto é, a IBC definiu-se como um dispositivo de intermediação entre os mecanismos rígidos implícitos nos quadros regulamentares existentes (públicos e privados) e os contextos flexíveis para a ação pública, proporcionados pelas regras do jogo implícitas no modelo de gestão da própria IBC. Neste sentido, a IBC realizou-se através da concretização de novas formas de governança que assentavam na relação entre o 'sistema de atores' (parceiros envolvidos) e o 'sistema de regras' (do jogo). Neste contexto, o entendimento dos pressupostos da IBC entre os agentes transformadores necessitava de ser o 'mais alinhado possível', ou seja, era preciso construir um compromisso coletivo sólido para enfrentar os desafios. Consecutivamente, da experiência da IBC retira-se que nas áreas urbanas em crise, face à diversidade de contextos e mecanismos que as caracterizam, podem existir graus diferenciados de experimentação, ou seja, 'níveis de exigência' diferentes para a concretização de formas de governança multinível, integrada e colaborativa.

A estrutura da IBC (desde logo, no seu desenho, com o RCM 143/2005) colocava em causa dois aspetos relevantes face à questão de partida. Primeiro, obrigava a refletir sobre a dialética em tensão entre políticas públicas centrais e políticas públicas locais, recolocando a atenção sobre as implicações que o debate teórico da relação entre Estado, mercado e comunidade têm na ação pública em áreas urbanas em crise. Segundo, através da ação local, a IBC apontava para a vantagem da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em contribuir positivamente para o aumento da 'capacidade redistributiva' das políticas públicas nestas áreas, visando aperfeiçoar a eficácia da ação central no 'local'. Todavia, tendo em conta o referencial da avaliação realista, a IBC esteve 'para além' da interpretação possível dos atores implicados, o que significa que não foi suficientemente acompanhada no terreno face à ambição que tinha.

CONCLUSÃO

Aqui serão formuladas as ‘recomendações de política pública’ para a ação pública em áreas urbanas em crise, enquanto reflexão conclusiva desta tese. Para este efeito, serão apresentadas as ‘lições aprendidas’ (*lessons-learned*) com a IBC, que tinha como objeto de experimentação a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) em áreas urbanas em crise. Assim, estas lições focar-se-ão nas oportunidades, limites e paradoxos retirados da experimentação na IBC, indicando caminhos possíveis para o desenho de futuras políticas públicas nestas áreas.

A formulação de recomendações de política pública era também o objetivo da IBC, enquanto medida de natureza experimental. Isto é, a IBC visava testar políticas públicas em áreas urbanas em crise, para que pudessem passar a existir a nível nacional. Para a concretização desta passagem, o desenho da IBC previa uma fase de transição após a implementação dos planos de ação, chamada de “*phasing out*” (Sousa, 2017). Neste sentido, esta fase representava o primeiro passo para testar a ‘bondade’ das novas formas de governança que tinham sido ensaiadas na fase de implementação da IBC, e assim encaminhar o processo no sentido da auto-sustentação da ação. Ou seja, o objetivo desta fase era testar se e de que forma os parceiros, na realização das suas práticas convencionais, haviam alcançado ‘independência’ face ao quadro operacional da IBC.

Consequentemente, o que estava em causa na IBC era demonstrar, através da experimentação, que a inovação nas políticas públicas em áreas urbanas em crise decorria não dos objetivos da iniciativa, mas sim dos processos e dos resultados (os chamados ‘procedimentos’). Importa ainda realçar que os domínios e objetivos de política pública que a IBC colocava em causa (ex.: diminuição do desemprego) são temas que pertencem às políticas setoriais, mas que não se encontram integrados entre si, num quadro coerente de políticas públicas nacionais (*policy coherence*). Assim, como aprofundaremos neste capítulo, a experiência da IBC demonstrou que a intervenção pública convencional em áreas urbanas em crise carecia de integração entre políticas públicas.

Síntese das Ideias-chave da IBC

No capítulo precedente, vimos como a implementação da IBC se realizou através da implementação de três planos de ação e respetivos ‘projetos locais’, nos três territórios de intervenção (as três “operações”): a Cova da Moura, o Vale da Amoreira e o Lagarteiro. Todavia, nos pressupostos da IBC a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) não se esgotava na implementação destes projetos, mas visava a auto-sustentação da ação, ou seja, a ambição da IBC não era necessariamente a continuação destes projetos, após o fim da mesma, mas sim que as parcerias estratégicas, enquanto formas organizacionais possíveis (o modelo de governança), continuassem independentemente da existência destes projetos.

Nesta perspectiva, a IBC visava concretizar novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa), configurando-se como uma experiência que visava ultrapassar os limites de experiências precedentes, consideradas como 'auto-referenciais', nomeadamente a iniciativa comunitária URBAN. De acordo com Sousa (2008, in Carmo & Freitas, 2017), estes limites eram: a falta de "coordenação estratégica" entre os atores envolvidos; a "gestão deficiente e a insustentabilidade do financiamento"; e o "distanciamento e a desarticulação entre atores". Assim, a concretização da governança (multinível, integrada, colaborativa) era entendida como um 'processo flexível', ou seja, tinha que ser capaz de acomodar as instâncias de lugares específicos (as três áreas urbanas em crise objeto de intervenção) com características próprias. O que implicava:

- Aumentar a capacidade de adaptação na prática convencional dos agentes envolvidos (serviços desconcentrados e descentralizados da Administração Central, mas também organizações de base local), e construir respostas específicas adaptadas a cada sítio (localidade).
- Questionar a dialética entre 'unidades de competência' e 'unidades de execução' que, como veremos neste capítulo, esteve na base de tensões estruturais na IBC.
- Consequentemente, rever a relação entre modelos de governação rígidos (associados aos quadros regulamentares e às práticas convencionais dos agentes transformadores) e o modelo de governança da IBC que, face à filosofia da própria, era desenhado como flexível.

Relembra-se que a questão de partida desta tese assenta na verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada) aos desafios específicos que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas, no momento em que a ação pública coloca a si própria o desafio da experimentação destas novas formas de governança. Tendo em conta o debate apresentado nos capítulos precedentes, a adequação é nesta tese entendida como a capacidade que estas formas têm, através de processos de inovação inter e intra-organizacional, de construir as 'condições' para a existência das parcerias. Estas condições eram o objeto da inovação que estava a ser testada (cf. Capítulo 4).

Para a formulação de recomendações de política pública, a partir da experimentação realizada no seio da IBC, importa aqui retomar as principais questões e ideias-chave que foram apresentadas nos capítulos precedentes, bem como os pressupostos identificados ('estrutura' da IBC).

Relativamente às questões e ideias-chave, importa realçar as seguintes:

- As áreas urbanas em crise representam um desafio urgente para as políticas públicas e, conseqüentemente, para a qualidade de vida nas cidades. A existência destas áreas, hoje, significa que as políticas públicas implementadas nestas áreas, no passado, se revelaram inadequadas face aos desafios que estavam em jogo.

- Os problemas que se manifestam nas áreas urbanas em crise não são unicamente problemas ‘destas’ áreas (por exemplo, o desemprego). Consequentemente, a ação pública não poderá ser realizada exclusivamente ‘nestas’ áreas, mas terá que inovar nos procedimentos, de forma a abrir janelas de oportunidade ‘noutros’ níveis de governança e governação.
- A implementação da IBC assentou em novos procedimentos de ação coletivos, definidos no contexto do Protocolo de Parceria. Procedimentos e novas janelas de oportunidade para a ação pública poderão ser alcançados através da ‘integração intersetorial’, a realizar-se no seio da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa).
- A ambição da IBC era inovar nas políticas públicas, através da alteração da prática convencional dos agentes, representando a condição *sine qua non* para alcançar a integração intersetorial. Todavia, como aprofundaremos, esta ambição revelou-se uma contradição implícita, designadamente ao nível dos serviços desconcentrados da Administração Central, onde emergiu a necessidade de aumentar a autonomia das respetivas estruturas (ex.: centro de emprego).
- A concretização de novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada), em medidas de política pública de natureza experimental, não é um processo linear. As implicações desta concretização não poderão ser previsíveis (na sua totalidade) *a priori*, porque existem mecanismos implícitos (não tangíveis e não diretamente observáveis) que determinam a forma como a mudança se realiza.
- Tendo por base o referencial da avaliação realista, estes mecanismos dependem da forma como os agentes envolvidos interpretam os pressupostos (regras do jogo) do programa (a IBC), embora se assuma que o programa exista independentemente desta interpretação. Avaliar a adequação das formas de governança significa identificar quais são estes mecanismos e os contextos que viabilizam a sua ocorrência. Isto implica reconhecer que os indicadores utilizados nas abordagens convencionais à avaliação (ex.: Indicadores de resultado) não são adequados para este efeito.
- Consequentemente, assume-se que a avaliação realista permite entender se os atores envolvidos estavam, ou não, ‘preparados’ para a ambição que a IBC (com os seus pressupostos) tinha, e, por conseguinte, se a própria (IBC) foi, face a esta ambição, adequadamente ‘acompanhada no terreno’ (nas três áreas urbanas em crise objeto de intervenção).

Relativamente aos pressupostos, enquanto ‘estrutura’ da IBC, foram identificados como sendo:

Inadequação das políticas públicas (1)

Assumia-se o reconhecimento dos limites de experiências precedentes e a inadequação das políticas públicas face aos desafios que áreas urbanas em crise colocam enquanto ‘lugares

de complexidade'. Esta complexidade é determinada pela natureza não exclusivamente local dos problemas.

Agency local não-espontânea (2)

Afirmava-se a 'não emergência espontânea' da construção da governança local e a necessidade da 'animação territorial' (assente na ativação de recursos e oportunidades a partir dos atores locais) por iniciativa e gestão da ação pública central.

Projetos-âncora como domínios prioritários (3)

Admitia-se dissociar a animação territorial da realização de intervenções, na dimensão física (lógica por equipamentos sociais), assumindo uma lógica de 'projetos-âncora' capaz de estimular a auto-sustentação da ação depois da implementação da IBC.

Ação local como ação contingente (4)

Admitia-se dissociar a ação pública em áreas urbanas em crise da existência do financiamento *a priori*, apostando na bondade das formas de organização entre atores (governança multinível, integrada, colaborativa). Isto implicava também admitir a procura da integração entre formas convencionais de financiamento (por exemplo, programas de reinserção laboral financiados pela Segurança Social) e o esforço financeiro para a realização de novas transformações (financiamentos *ad hoc*, como já se tinha verificado no URBAN).

Parcerias como objeto da inovação e objetivo da ação (5)

Assumia-se que a lógica das parcerias (cf. Capítulo 3) tivesse que ser desenvolvida 'ao longo da ação'. Isto é, as parcerias eram o objetivo da ação pública, visavam a auto-sustentação da ação, após a conclusão do programa, e eram facilitadas pela Administração Central (enquanto 'animador territorial'). Assim, a parceria por si só não era o objetivo final, nem condição única para realizar a inovação, mas era a construção desta governança o objeto da inovação.

Flexibilidade no desenho (6)

Previa-se que o desenho das ações a realizar, nos planos de ação', fosse concertado entre os parceiros e definido através do estabelecimento de um 'compromisso'. Desta forma, pressupõe-se que estas ações pudessem ser redefinidas entre níveis de governança, no decorrer da implementação da própria IBC.

Integração de políticas (7)

Assumia-se a integração de políticas como princípio para viabilizar a auto-sustentação da ação pública, após a implementação da IBC, e para alcançar a inovação nas políticas

públicas. Ou seja, procurava-se definir as 'condições da integração intersetorial' (inter e intra-institucional), testando novas formas de organização inter e intra-organizacional (ex.: coordenação interministerial).

A interpretação do processo e do posicionamento dos atores que neste capítulo se desenvolve decorre da análise de conteúdo dos resultados das entrevistas e dos documentos internos de processo. Especificamente, os documentos privilegiados foram as atas de reuniões da CE, bem como os chamados “pontos da situação” (balanços das atividades) que tinham sido desenvolvidos regularmente no contexto da CA, e estruturados por: “ações concluídas”, “ações continuadas já implementadas”, “ações periódicas”, “ações em curso”, “ações pendentes”, “ações não iniciadas”. Também, os processos retratados nestes documentos foram analisados tendo em conta os documentos programáticos produzidos (na altura da IBC e depois da sua conclusão) pelos parceiros envolvidos nas ações (planos de atividades, relatórios de execução, etc.), no âmbito das suas práticas convencionais e de projetos implementados no contexto da IBC.

Assim, a análise comparativa (de ano para ano) destes balanços, na sua relação com a identificação de momentos significativos no seio das atas de reuniões da CE, viabilizou:

- o entendimento da filosofia de ação que foi perseguida na IBC em cada um dos três casos;
- a identificação do desenvolvimento das ações ao longo da fase de implementação;
- a caracterização dos limites, oportunidades e paradoxos implícitos na concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa), em cada um dos três territórios de intervenção.

Recomendações de Política Pública

Tendo em conta a análise horizontal desenvolvida no parágrafo precedente, apresentam-se aqui as recomendações de política pública enquanto resultado da verificação da adequação de novas formas de governança (multinível, colaborativa, integrada) aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam às políticas públicas.

Afirmar a inovação em cada um dos setores como condição para a integração entre setores.

A IBC sublinhou a relevância estratégica da ação pública local (a nível municipal) para a intervenção em áreas urbanas em crise, na sua relação com a ação pública central, enquanto contexto privilegiado para políticas públicas em áreas urbanas em crise. Esta relevância assenta na necessidade de flexibilizar a ação pública local de forma a viabilizar processos, não exclusivamente locais, de antecipação da complexidade característica de áreas urbanas em crise (cf. Capítulo 1). Esta necessidade decorre quer da não linearidade na concretização de formas de governança nestas áreas, quer da instabilidade dos

contextos que caracterizam estas áreas (por exemplo, ao longo do tempo pode não mudar a natureza dos problemas, mas pode mudar a sua expressão local).

Neste contexto, é considerada aqui como relevante a dialética possível entre a ação pública local e a dimensão supralocal da ação pública, na sua relação com as áreas urbanas em crise objeto de intervenção. É exemplo disso a dimensão regional e distrital dos serviços desconcentrados do Estado e as suas potenciais implicações na ação local em áreas urbanas em crise. Ou seja, para a ação local em áreas urbanas em crise, são aqui considerados como relevantes os serviços desconcentrados do Estado central na sua relação com as estruturas institucionais de nível concelhio, no âmbito de processos de territorialização da intervenção social (como, por exemplo, CLAS, CSF). Está aqui em causa a articulação prévia da ação pública em áreas urbanas em crise com os processos de 'contratualização de objetivos', que se desenvolve no âmbito da 'territorialização da intervenção social no local, dentro de quadros de referência concelhios (como, por exemplo, a Rede Social) e das iniciativas (planos, programas, projetos e instrumentos) associados a esta intervenção (Programa Escolhas, TEIP, CLDS, etc.). Dito de outra forma, a 'ação local' (aqui entendida como ação pública local e ação das organizações da sociedade civil) é essencial para a ação pública central num território específico e vice-versa.

Como acenámos no parágrafo precedente, na IBC o facto da ação local (no seio da concretização de novas formas de governança) ter sido associada a níveis diversificados de governança e governação implicou que parte dos seus impactos locais tenham sido dependentes dos contextos mutáveis que caracterizavam cada um destes níveis. O GTIM foi um dos contextos onde se verificaram estas alterações. Sendo que o GTIM na IBC estava constituído por interlocutores das tutelas dos ministérios, as alterações nas agendas e nas estruturas que neste nível de governança ocorreram (por exemplo, no seguimento de mudanças na dimensão política), tiveram repercussões na forma como a Administração Central no local se posicionou ao longo do processo.

Relembra-se que as áreas urbanas em crise são caracterizadas por problemas crónicos e estruturais, e que as soluções a estes problemas (face à natureza não exclusivamente local destes), não se encontram unicamente no território de intervenção. Por esta razão, a concretização de novas formas de governança nestas áreas envolve necessariamente níveis de governança diferenciados (multinível horizontal e vertical), na medida em que cada um destes contribuirá para solucionar os problemas em causa. Na IBC, a experiência do GTIM na sua relação com a ação desenvolvida ao nível local pelos atores relevantes (designadamente, as organizações de base local) mostrou que foi possível inovar nas práticas das instituições e serviços da Administração Central na sua ação local, demonstrando que as políticas setoriais e os respetivos domínios não são, por si só, suficientes para enfrentar os desafios das áreas urbanas em crise. Ou seja, sendo inovadora a construção de novas formas de governança, facilitadora da integração intersetorial de políticas e podendo ser em si própria uma inovação, é uma condição necessária, mas não

suficiente para uma adequação das políticas públicas aos desafios das áreas urbanas em crise.

Aperfeiçoar as práticas setoriais através das relações e interação interinstitucionais.

A IBC colocava em causa as possibilidades de abrir as políticas públicas ao envolvimento de atores da sociedade civil (residentes e organizações, de base local ou não) e aperfeiçoar os procedimentos (ex.: no domínio das políticas do emprego e das políticas sociais) que caracterizam a prática convencional dos parceiros envolvidos. Ou seja, estava em causa a adequação das competências organizacionais das entidades envolvidas nas políticas públicas com a especificidade dos desafios das áreas urbanas em crise, de forma a alcançar a integração intersetorial e, conseqüentemente, a adaptação dos procedimentos (por exemplo, na aglutinação dos recursos humanos necessários para a implementação dos projetos) às possibilidades de ação dos atores não públicos. Os procedimentos públicos eram definidos nos quadros regulamentares da administração pública, porque a Administração Central (através do IHRU) estava presente 'no território' enquanto gestor da IBC, e porque algumas ações eram executadas (mesmo que parcialmente) por instituições desconcertadas e descentralizadas da Administração Central.

No âmbito do aperfeiçoamento das unidades de competência, a construção de formas organizacionais interinstitucionais e intersetoriais (visando a inovação) torna-se o elemento decisivo. Conseqüentemente, com base na experiência da IBC, assume-se que o resultado expectável das novas formas de governança local, na sua concretização em unidades territoriais de execução específicas, é o melhoramento da relação entre atores, o que permite aumentar a unidade de competência de cada um. Este resultado esperado era, na filosofia de ação da IBC, entendido como prioritário no que diz respeito à natureza e execução de projetos locais. Todavia, como vimos precedentemente, da análise das evidências emerge que este entendimento não era comum entre os atores envolvidos.

A delimitação do território da ação pública a uma área urbana específica (unidade de execução) tem como pressuposto implícito a delimitação do número de beneficiários diretos da intervenção. Este pressuposto permitiria melhorar as condições de eficácia e eficiência e garantir a 'qualidade' dos 'impactos' de um programa. Isto é, permite aproximar a ação pública à população beneficiária de intervenção. Esta lógica é convencionalmente utilizada nas políticas de regeneração urbana, como também em domínios setoriais de política pública, como por exemplo as políticas de habitação e as políticas sociais. São exemplo disso a implementação atual de "Estratégias Locais de Habitação" (ELH), no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) lançada pelo atual governo, e os Contratos Locais de Desenvolvimento Social, atualmente na quarta edição.

A necessidade de uma estratégia territorial para as áreas urbanas em crise, assim como assumida no Capítulo 1, coloca em causa desafios diversificados como, por exemplo, a necessidade de respostas de políticas diferentes para áreas que são diferentes. A IBC,

neste sentido, testou um único modelo de governança para áreas com características diferentes, apostando na ‘flexibilidade’ do próprio modelo (a ausência de financiamento prévio, a formulação de planos de ação não pré-formatados, a inclusão de atores em todos os níveis de governança, etc.). Ou seja, está em causa a necessidade de procurar a integração intersectorial entre as unidades de competência e as unidade de intervenção territorial, enquadrada na efetivação de uma abordagem metropolitana no seio das políticas públicas nestas áreas. Nesta perspetiva, o aumento da unidade de execução na ação pública permitiria aumentar as vantagens potencialmente decorrentes de estruturas institucionais (já existentes ou a constituir) envolvidas na concretização de novas formas de governança, e definir as pré-condições para a sustentação da ação após uma intervenção.

Deste modo, tornar-se-ia possível:

- Aumentar as possibilidades de ‘articulação para a integração’ entre níveis territoriais de ação diferentes (*territorial cross-matching*) com vista à facilitação da relação entre unidade de execução e competência (como é o caso da Rede de Empregabilidade, no Vale da Amoreira).
- Ultrapassar os limites da abordagem *area-based* convencional (cf. Capítulo 3), de forma a passar de uma lógica de ação localizada para uma lógica de ação local (cf. Capítulo 2), ampliando as oportunidades de concretização de novas ações, no contexto do surgimento de outros programas de intervenção local. Está aqui em causa, numa perspetiva de políticas públicas, o abandono de abordagens *area-based* ou, diversamente, o melhoramento de abordagens convencionais.
- Contrastar o ‘vazio institucional’ (cf. Capítulo 5) atualmente existente no contexto das políticas públicas de regeneração urbana, no que remete para a problemática das áreas urbanas em crise, definido pela ausência de uma estratégia nacional de ação pública nestas áreas.

Reforçar a ação territorializada de instituições desconcertadas da Administração Central.

No seio da IBC, a forma de estar da Administração Central no local foi diferente nos três territórios. Contextos específicos de ação determinaram diferentes formas de estar, implicando a ativação de mecanismos, também diferentes, nos três territórios, nos domínios de políticas públicas interessados pela implementação da IBC. A análise das evidências aponta para que, em diferentes domínios de políticas públicas, as formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) que estavam a ser ensaiadas na IBC demonstraram:

- A incapacidade destas formas de governança, nos momentos em que se verificou a falta de liderança da ação pública central, de produzir vantagens adicionais ou condições melhores (face à prática convencional e aos quadros regulamentares e normativos existentes) para a ação pública em áreas urbanas em crise.
- A impreparação das formas de organização convencionais do Estado (central e local) em responder aos desafios de política pública que as áreas urbanas em crise colocavam.

- A inadequação da estrutura de animação e facilitação (que tinha sido montada para construir as pré-condições que pudessem sustentar a concretização da governança) em acolher as instâncias que esta concretização levantava.
- A não integração da perspectiva que os pressupostos da IBC colocavam, quanto às organizações de base local como condição para a ação, face às unidades de competência da ação pública central e da ação pública local que estavam em causa.
- A inadequação das formas organizacionais convencionais do Estado (central e local) em responder aos desafios específicos de política pública que estas áreas colocavam.

Tendo estas dimensões em conta, o reforço da ação territorializada de instituições desconcertadas da Administração Central torna-se o mecanismo decisivo para ultrapassar estes problemas. Na ação pública em áreas urbanas em crise, este reforço é possível através da realização de acordos e procedimentos atípicos entre ação pública central, ação pública local e organizações. A realização de acordos atípicos assume, neste contexto, duas funções. Primeiro, viabiliza as relações interinstitucionais para a execução dos projetos locais. Segundo, através da efetivação destas relações, define as condições para a continuação da ação (na forma de parcerias) após uma intervenção ou programa (auto-sustentação da ação). Assim, a auto-sustentação da ação prende-se com a construção das condições para que os atores envolvidos alcancem os resultados esperados da ação pública em áreas urbanas em crise, ou seja, implementar ações com vista ao melhoramento da qualidade de vida dos residentes após o fim do programa.

O reforço da ação territorializada de instituições desconcertadas da Administração Central permitiria assim o esclarecimento de quais os limites, oportunidades e paradoxos implícitos nas políticas ou medidas setoriais, como é o caso da área das políticas sociais e da ação social. Neste sentido, a efetivação desta ação territorializada, assim entendida, permitiria abrir a caixa negra (*black box*) das políticas públicas, nomeadamente no que remete para a setorialização da ação pública (*silos logic*).

Fomentar processos de aprendizagem e capacitação institucional.

A IBC assentou na construção de parcerias estratégicas como objetivo da ação, apoiando-se em contextos diferenciados que originaram mecanismos de ativação destas parcerias também diversificados. Da análise de conteúdo das entrevistas emergiu que a interpretação que os atores fizeram dos conteúdos do programa de intervenção da IBC foi muito diferenciada, quer entre níveis de governança, quer no âmbito de um mesmo nível de governança. É este o caso, por exemplo, do Lagarteiro, no que remete para a associação da ação na IBC com os programas municipais das políticas públicas locais.

A fragilidade que em muitos momentos foi explícita na implementação da IBC aponta para a relevância de construir processos de aprendizagem institucional vertical, entre os níveis de governança envolvidos, de forma a construir uma visão estratégica horizontal entre os agentes transformadores. As perspectivas dos intervenientes divergiram quanto à

adequação, ou não, de desenhar o PA como um 'conjunto de projetos'. Alguns apontaram que teria sido melhor assegurar antes a execução de alguns eixos específicos e só depois avançar, enquanto que outros consideraram que esta estrutura foi adequada, na medida em que foi relevante para a animação da iniciativa local.

A experiência mostrou que muitos atores foram abandonando a Iniciativa, o que muitas vezes é visto como um insucesso. Por ser um programa experimental, a oportunidade de ilustrar o desajustamento e a incapacidade dos setores se adaptarem aos desafios particulares das áreas urbanas em crise representa o sucesso desta possibilidade.

Proporcionar agency para estimular uma melhor adaptação institucional.

A análise das evidências mostrou como a estrutura do programa da IBC (os pressupostos) obrigou os agentes transformadores envolvidos na ação local a alterar a sua forma de estar (prática individual), no momento em que se viram colocados a lidar com a regras do jogo implícitas na IBC. Neste contexto, os agentes transformadores, através da interpretação que fizeram dos pressupostos da IBC, ativaram mecanismos operacionais, quer para se adaptarem aos contextos que o programa proporcionava, quer para responderem aos desafios que a IBC estava a colocar na sua implementação (adaptação institucional).

A dinâmica descrita é aqui considerada com uma das vantagens essenciais da concretização de novas formas de governança (multinível, integrada e colaborativa) em áreas urbanas em crise. Neste sentido, a adaptação institucional contrasta com o vazio institucional presente nas políticas públicas setoriais em áreas urbanas em crise, proporcionando melhores condições de ação na forma do desenvolvimento da *agency* territorial. Todavia, a adaptação institucional implica a construção de procedimentos suficientes de partilha de práticas (e entendimentos) e de envolvimento de outros atores (por exemplo, os ministérios que convencionalmente não participam diretamente na ação local) na consolidação dos pressupostos do que está em jogo, numa medida de política pública para estas áreas.

A dimensão do acesso aos recursos financeiros no seio da execução dos PA, representa uma evidencia empírica da dimensão da adaptação institucional. Da caracterização do perfil dos atores e do seu posicionamento na IBC, emergiu que a execução dos projetos previstos nos PA's (não tendo sido suportada por um modelo financeiro definido *a priori*) foi realizada pelos agentes transformadores através da elaboração *in itinere* de candidaturas para a obtenção de financiamentos. Esta tipologia de mecanismo, que foi ativado no seio da implementação da IBC, já fazia parte da prática individual convencional dos parceiros que tiveram um papel mais ativo na implementação dos projetos dos PA's. Ou seja, os parceiros diretamente envolvidos na ação na IBC (Administração Central e os seus órgãos desconcertados, organizações da sociedade civil, câmaras municipais) já tinham uma *expertise* precedente consolidada na construção de recursos e na procura de oportunidades de financiamento. Exceção feita para alguns

parceiros da IBC que não tinham estruturas próprias adequadas e que foram envolvidos em novos contextos de ação que os desafiavam.

Face ao exposto, assume-se que este processo, assim reconstruído:

- não implicou a mobilização de receitas adicionais 'extraordinárias' da Administração Central para financiar a IBC enquanto medida de política pública, mas sim uma otimização de recursos através da sua focalização 'territorial', 'temática' e 'estratégica'. No que remete para estas três dimensões, estas significaram, respetivamente: o enquadramento da ação em domínios de política pública diversificados; a definição dos objetivos, na sua relação com os princípios explicitados no desenho da ação; a relação entre os conteúdos funcionais dos domínios de política pública e as características específicas do território.
- Enquanto prática convencional, assume-se aqui que estas candidaturas teriam sido igualmente formuladas e apresentadas em outros contextos de ação diferentes da IBC. Contudo, no seio do quadro de ação, assentaram num processo de aprendizagem coletiva e de concertação de instâncias, que não poderia ter sido proporcionado com um modelo de gestão convencional

Consequentemente, sendo que a sua prática individual era desafiada pelas regras do jogo definidas na IBC, os parceiros adaptaram as suas estratégias e prioridades de ação no seio das candidaturas, em função de prioridades de ação. A definição destas prioridades decorria de uma visão territorializada e sistémica (porque as medidas do PA previam a integração mútua) que os próprios parceiros tinham definido no seio da construção do PA.

Assim, o processo de procura de financiamentos através de candidaturas (em função de um PA, que assentava na integração de políticas, entre as medidas dos eixos) pode potencialmente ter afinado a capacidade técnica e a aprendizagem institucional destas instituições, sendo incorporada e reutilizada em outros contextos de ação. É o caso, por exemplo, do envolvimento ativo das organizações de base local no contexto da Comissão Social de Freguesia.

Esta tese investigou a concretização de novas formas de governança (multinível, integrada, colaborativa) na sua adequação em áreas urbanas em crise, visando contribuir para o debate científico no domínio das políticas públicas urbanas. Especificamente, procurou esclarecer-se como as novas formas de governança que estavam implícitas na IBC (enquanto medida de natureza experimental, realizada na forma de um processo de regeneração urbana), foram adequadas aos desafios que as áreas urbanas em crise, objeto de intervenção, colocavam às políticas públicas.

As recomendações de políticas públicas apresentadas neste parágrafo representaram a reflexão crítica final. Tendo em conta que a inovação, na IBC, correspondeu com a concretização das novas formas de governança, concluiu-se que o resultado esperado destas era o melhoramento da relação entre atores, através da construção de parcerias. Assim, enquanto programa experimental, a IBC pretendia criar

condições melhores para que a ação pública pudesse enfrentar adequadamente os desafios e os problemas que as áreas urbanas em crise colocavam. Particularmente, tendo a IBC como objeto empírico, foram evidenciados os limites, paradoxos e oportunidades da concretização de novas formas de governança em áreas urbanas em crise. Neste contexto, visando futuras políticas públicas em áreas urbanas em crise, foram sublinhadas as seguintes condições de ação:

- A necessidade de integração entre unidade de execução (de intervenção) e a unidade de competência (dos agentes transformadores), através de processos de inovação intersectorial e organizacional, nos diferentes níveis de governança.
- A necessidade de flexibilizar a ação pública, de forma a viabilizar processos, não exclusivamente locais, de antecipação da complexidade, no momento em que esta é desafiada pelas regras do jogo que a estrutura do programa (medida de política pública) coloca.
- A necessidade de uma maior presença da Administração Central nas áreas urbanas em crise, e simultaneamente a articulação da sua ação à ação pública local. Ou seja, emergiu que, em áreas urbanas em crise, ação pública central e ação pública local são condição *sine qua non* uma da outra.
- A necessidade de construir processos de animação territorial, liderados pela ação pública, de forma a fomentar a emergência não espontânea da governança local e a acompanhar adequadamente os processos de regeneração urbana.

Tendo em conta a natureza não exclusivamente local dos problemas das áreas urbanas em crise, será necessário utilizar uma abordagem metropolitana definindo compromissos sociais e políticos para a sua efetivação. Face ao exposto, a IBC sublinhou a relevância estratégica, para políticas públicas em áreas urbanas em crise, das seguintes dimensões: a coerência entre setores de políticas, o aperfeiçoamento das práticas individuais convencionais dos agentes transformadores envolvidos na ação e o reforço da ação territorializada de instituições desconcentradas e descentralizadas da Administração Central. Estas dimensões, juntamente com a definição de uma estratégia nacional para as áreas urbanas em crise, permitirão contrastar com a fragmentação e o vazio institucional atualmente existente no que remete as políticas públicas em áreas urbanas em crise em Portugal. Consequentemente, permitirão capacitar a sociedade portuguesa (instituições e sociedade civil) no que diz respeito às formas de enfrentar os desafios que estas áreas colocam, com vista ao aumento da qualidade de vida nas cidades.

BIBLIOGRAFIA

- Aalbers, M.B., & Van Beckhoven, E. (2010). The integrated approach in neighbourhood renewal: More than just a philosophy? *Tijdschrift voor Economische en Social Geografie*, 101(4), 449-461. Doi: 10.1111/j.1467-9663.2009.00574.x
- Accetturo, A., & DeBlasio, G. (2007), Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali, *Seminario per l'analisi territoriale*, Banca d'Italia. Italia
- Agencia Lusa, (2007), Polis XXI alargado com três novos programas até 2015, in Publico, 11 de Abril de 2007, Lisboa. Disponível em <https://www.publico.pt/2007/04/11/sociedade/noticia/polis-xxi-alargado-com-tres-novos-programas-ate-2015-1290910>. Consultado em 20.04.2016
- Alietti, A. (2004). Le politiche di riqualificazione urbana e i quartieri a rischio: un'analisi critica. *Revista Theomai*, 10, p.0, Rede Internacional de Estudos sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Buenos Aires, Argentina. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12401004>
- Alietti, A., & Paone, S. (2009). Partecipazione, riqualificazione urbana ed esclusione sociale: analyse critica dei Contratti di quartiere (Participation, urban requalification and social exclusion: critical analysis of neighborhood contracts). Em *Sociologia Urbana e Rurale, Collana Sociologia Urbana e Rurale*, 90, 26-48, Franco Angeli. Doi: 10.3280/SUR2009-090004
- Alcock, P. (2004). Participation or Pathology: Contradictory Tension in Area-Based Policy. *Social Policy & Society*, 3 (2), 87-96. Doi: 10.1017/S1474746403001556
- Almeida, J.F. (1993). Integração social e exclusão social: algumas questões. *Análise Social, Vol. XXVIII* (123-124), 829-834.
- Alves, S. (2011). Construção, densificação, declínio e demolição de uma área urbana em crise: Uma historia de desassossego em torno do abandono e das políticas. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 23, Dezembro 2011, 41-59.
- Alves, S. (2013, May). *Evaluation and Evaluating the Community Initiative URBAN*. 2nd International Scientific Conference of Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance, pp.323-340, Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia, Belgrado.
- Alves, S. (2017). Assessing the impact of an area-based initiatives in deprived neighborhoods: The example of São João de Deus in Porto, Portugal. *Journal of Urban Affairs*, 39 (3), 381-399.
- Amartya, S. (1999). *Choice, Welfare, and Measurement*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Amin, A., & Thrift N. (1994). *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: University Press.

- Amin, A., & Thrift N. (1995). Globalization, institutional 'thickness' and the global economy. In P. Haley, S. Cameron, S. Davoudi, S. Graham, A. Madani-Pour (Eds.), *Managing Cities* (91-108). New York: John Wiley.
- Amin, A. & Thrift N. (2001). *Cities. Reimagining the Urban*. Cambridge, Polity Press.
- Amin, A. (2005). Local community on trial. *Economy and society*, 34 (4), 612-633.
- Andersen, S.H. (2001, June). *Excluded places. On the Interaction between Segregation, Urban Decay and deprived Neighbourhoods*. Paper presented at the RC 21 Conference: Social Inequality, Redistributive Justice and the City. Amsterdam: International Sociological Association Research Committee on Regional and Urban Development.
- Andersen, H.T. & Engelstoff S., (2004). The end of urbanization? Transformation of the urban concept. In Pak, M. (Eds), *Cities in Transition* (pp. 53-67). Ljubljana: DELA21.
- Andersson, R. & Musterd, S.(2005). Area-based policies: a critical appraisal. *Social Geographie*, 96 (4), 377-389, doi:10.1111/j.1467-9663.2005.00470.x
- Anderson, J.E. (2003). *Public policy-making: An introduction*. Boston: Houghton,.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, (18), 543 - 571.
- Archer, M. (1995). *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, M., Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T., & Norrie, A. (1998), *Critical Realism: Essential Readings*. London: Routledge.
- Astbury, B., Leeuw, L. F. (2010). Unpacking Black Boxes: Mechanism and Theory Building in Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31 (3), 363-381.
- Attili, V., & Sandercock L. (2011, Março). *Espandere i linguaggi della pianificazione: esplorazioni filmiche come dispositivi di lettura e attivazione*. Paper presented at PLANUM, XIV Conferenza SIU, Torino, Italia.
- Atkinson, R. (1999). Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. *Urban Studies*, 36 (1), 59-72. doi: 10.1080/0042098993736
- Atkinson, R. (2001). The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?. *European Planning Studies*, 9 (3), 385-406. doi: 10.1080/713666487
- Atkinson, R. (2007, September). *EU Urban Policy, European Urban Policies and the Neighbourhood: An overview of concepts, programmes and strategies*. Paper presented at a EURA Conference - The Vital City, Glasgow.
- Atkinson, R. (2003). Addressing Social Exclusion Through Community Involvement in Urban Regeneration. In R. Imrie & M. Raco, (Eds), *Urban Policy, community, citizenship and rights*, (Eds.). Bristol, England: Policy Press.
- Atkinson, R., Crawford, A., Finn D. (2008). The 'Wicked Problems' of British Cities: How New Labour sought to develop a New Integrated Approach. In J. Donzelot J. (Eds.), *Ville, violence*

- et dependence sociale. Les politique en Europe* (pp.25-75). Paris: La Documentation Française.
- Atkinson, R., & Kintrea, K. (2001). Disentangling Area Effects: Evidence from Deprived and Non-deprived Neighbourhoods. *Urban Studies* (38),12, 2277 - 2298. doi: 10.1080/00420980120087162
- Bailey, N., Barker, A., & MacDonald, K. (1995). *Partnership Agencies in British Urban Policy*. London: UCL Press.
- Balbo, M. (2002). *La città inclusiva. Argomenti per la città' dei pvs*. Milano: Ed. Franco Angeli.
- Ball, M., & Maginn, P.J. (2005). Urban Change ad Conflict: Evaluating the Role of Partnerships in Urban Regeneration in the UK. *Housing Studies*, (20),1, 9-28. doi: 10.1080/0267303042000308705
- Balducci, A. (2000). Le nuove politiche della governance urbana. *Territorio*, 13. Disponível em https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDArticolo=13880&idRivista=63.
- Bhaskar, R. (1975). *A Realist Theory of Science*, UK: Leeds Books Ltd.
- Bhaskar, R. (2008). *A Realist Theory of Science. With a new introduction*. Disponível em https://uberty.org/wp-content/uploads/2015/09/Roy_Bhaskar_A_Realist_Theory_of_Science.pdf.
- Banken, R. (2001). Strategies for Institutionalising HIA. *ECHP Health Impact Assessment Discussion Papers*. No. 1. Disponível em https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/101620/E75552.pdf.
- Baptista, A. J. M., Martinho, M. A., Baptista, M. S. J. (1997). *Programas URBAN e Reabilitação Urbana*. Biblioteca ISCTE: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- Barosio, M., Eynard, E. Marietta, C., Marra, G., Melis, G. (2016). From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: evolution of planning tools and approaches. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*. 9 (4), 367-380.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectation*. Independent Report. Disponível em: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MA: MIT Press.
- Bardin, L. (2018) *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, Almedina.
- Beck, U. (1992), *Modern Society as a Risk Society, in The Culture and Power of Knowledge. Inquiries into Contemporary Society*, Berlim, Nova Iorque: Stehr N., Erickson R., V., Ed. Walter de Gruyter.
- Becchi, A. (1984). *La Terziarizzazione urbana e la crisi della città. Le caratteristiche dei mercati del lavoro urbani*. Milão: Franco Angeli Editore.

- Begg, I. (2009). *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*. Working Papers 3. Directorate-General for Regional Policy. Disponível em https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2009_03_richer.pdf
- Bentham, C.G. (1985). Which Areas Have the Worst Urban Problems?. *Urban Studies*. 22, 119-131.
- Benevolo, L. (1996). *La città nella storia d'Europa*. Milão: Ed. Laterza.
- Bergstrom, L., & Van Ham, M. (2010). Understanding Neighbourhood Effects: Selection Bias and Residential Mobility. In M. Van Ham, D. Manley, N. Bailey, L. Simpson, D. Maclennan (Eds.), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives* (pp. 79-99). Dordrecht: Springer.
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research. The Logic of Anticipation*. Cambridge: Polity Press.
- Blamey, A., Mackenzie, M. (2007). Theories of Change and Realistic Evaluation. Peas in a Pod or Apples and Oranges?. *Evaluation*. 13 (4), 439-445.
- Blokland, T. (2003). *Urban bonds, Social Relationships in an Inner City Neighbourhood*. Cambridge: Polity Press.
- Bobbio, L. (2002). Le arene deliberative. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*. 3, 5-29.
- Boniburini, I. (2009). *Alla ricerca della città vivibile*. Florença: Alinea Editrice.
- Börzel, T. A., (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*. 37 (4), 573 - 596.
- Börzel, T. A. (2002). *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T. A. e Risse, T. (2009) *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*. prepared for Keith Featherstone/Claudio Radaelli (Eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press.
- Boselli, S., Sampaolo, S., Soda, G. (2003) *Crisi urbana e politiche di piano*. Amsterdam, New York e Marsiglia. Milão Franco Angeli Editore.
- Bowen, G. (2008). Naturalistic Inquiry and the Saturation Concept: A Research Note. *Qualitative Research*. 8 (137), 137-152. doi: 10.1177/1468794107085301
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*, 11 (3), 447-488. doi: 10.1080/0969229042000282864
- Brenner, N., Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition. *City*. 9 (1), 101-107. doi: 10.1080/13604810500092106
- Brenner, N., Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. *Antipode*. 34, 349-379. doi: 10.1111/1467-8330.00246
- Brenner, N., Schmid C. (2013). The 'Urban Age' in Question. *International Journal of Urban and Regional Research*. 1-25. doi:10.1111/1468-2427.12115

- Bricocoli, M., Cucca, R. (2014). Social mix and housing policy: Local effects of a misleading rhetoric: The case of Milan. *Urban Studies*, 53 (1), 77-91. doi:10.1177/0042098014560499
- Burton, P., Croft, J., Hastings, A., Slater, T., Goodlad, R., Abbott, J., Macdonald G. (2004). *What works in community involvement in area-based initiatives? A systematic review of the literature*. Home Office Online Report 53/04. London: Home Office.
- Burton, P., (2004). Power to the People? How to Judge Public Participation. *Local Economy*. 19 (3), 193-198. doi: 10.1080/0269094042000253608
- Burton, P., Goodlad, R., Croft, J. (2006). How would we know what works? Context and complexity in the evaluation of Community Involvement. *Evaluation, SAGE*. 12 (3), 294-312. doi:10.1177/1356389006069136
- Bureau Internacional do Trabalho (2003). *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal. Experiências do programa nacional de luta contra a pobreza*. Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, coord. Rogério Roque Amaro. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_714557.pdf
- Buseti, S., Dente, B. (2018). Designing multi-actor implementation: A mechanism-based approach. *Public Policy and Administration*. 33 (1), 46-65. doi: 10.1177/0952076716681207
- Bhuiyan, S., Evers, H.D. (2005). Social Capital and Sustainable Development. Theories and Concepts. *Working Papers Series. No.2*. Bonn: ZEF University of Bonn. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/88347/1/578445506.pdf>
- Cachado, R. (2013). O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social. *Análise Social*. 206, 34-152. Disponível em: http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_206_d03.pdf
- Camagni, R. (1992) *Economia Urbana. Principi e modelli teorici*. Roma: Carrocci Editore.
- Camagni, R. (2009). Per un concetto di capitale territoriale. In R. Capello (Eds.), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*. (pp.66-90). Dordrecht: Springer
- Câmara Municipal de Amadora. (n.d). *Programa de Iniciativa Comunitária URBAN II da Amadora: Damaia-Buraca. Complemento de Programação*.
- Cameron, J., Odendaal, N., Todes, A. (2004). Integrated area development projects: Working towards innovation and sustainability. *Urban Forum*. 15 (4), 311–339. doi: 10.1007/s12132-004-0012-6
- Capoccia, G. (2015) *Critical Junctures and institutional change*. In J.Mahoney & K.Thelen (Eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis, Strategies for Social Inquiry*. (pp. 147-179). Cambridge: Cambridge University Press.
- Capucha L., et al., (2005), *Formulação de Propostas de Concepção Estratégica das Intervenções Operacionais no Domínio da Inclusão Social*, (coord.), Relatório Final, Protocolo entre a Direcção Geral de Desenvolvimento Regional e o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Cardoso A., & Perista H. (1994). A cidade esquecida. Pobreza em bairros degradados de Lisboa, *Sociologia - Problemas e Práticas*. 15, 99-111. CIES-ISCTE. Lisboa.

Castells, M. (1996) *The rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell

Castells, M. (2002). Urban Sociology in the Twenty-First Century. In M. Castells. *Cidades - Comunidades e Territórios*. 5 (pp.9-19). Lisboa: Iscte.

CEC (2008). *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*. Comunicação da Comissão. Bruxelas: COM.

Chatterton, P. & Bradley, D. (2000). Bringing Britain Together? The limitations of area-based regeneration policies in addressing deprivation. *Local Economy*. 15 (2), 98-111. doi: 10.1080/02690940050122668

Chen, H., Rossi, P. (1989). Issues in the Theory-driven Perspective. *Evaluation and Program Planning*. 4 (12), 299-306. doi:10.1016/0149-7189(89)90046-3

Chorianopoulos, I. (2002) Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative. *Urban Studies*. 39 (4), 705-726. doi: 10.1080/00420980220119534

Christis, J. (2001). Luhman's Theory of Knowledge: Beyond Realism and Constructivism?. *Soziale Systeme*. 7 (2), 328-349. Disponível em: <https://www.soziale-systeme.ch/pdf/201chris.pdf>

Cohen, P. (2010) Culture of Poverty' Makes a Comeback. *The New York Time*. 17, October.

Coletti P. (2014). Il policy design delle politiche pubbliche. Come imparare dai fallimenti. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*. 2, 169-194. doi: 10.1483/77404

Commission of the European Communities. (1992). *Towards a Europe od Solidarity. Intensifying the fight against social exclusion, fostering integration*. Communication from the Commission, Brussels: COM.

Commission on Global Governance .(1995). *Our Global Neighborhood*. Report of the Commission on Global Governance. Oxford University Press. Disponível em: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>

Comissão das Comunidades Europeias. (1993). *Crescimento, Competitividade, Emprego. Os desafios e as pistas para entrar no seculo XXI, Livro Branco*. Luxemburgo: Boletim das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia. (1994). *Comunicação aos Estados-membros que estabelece as directrizes para os programas operacionais que os Estados-membros são convidados a apresentar no quadro de uma iniciativa comunitária relativa às áreas urbanas - URBAN*. Comunicação da Comissão aos Estados-Membros. Bruxelas: Journal Oficial das Comunidades Europeias.

Comissão Europeia. (1997). *A problemática urbana: Orientações para um debate europeu*. Bruxelas: COM.

Comissão Europeia (1998). *Desenvolvimento Urbano Sustentável na União Europeia: Quadro de Acção*. Bruxelas: COM.

Comissão Europeia (2000). *Orientações relativas à iniciativa comunitária de revitalização económica e social das cidades e dos subúrbios em crise, a fim de promover um desenvolvimento urbano sustentável - URBAN II*. Comunicação da Comissão aos Estados-Membros. Bruxelas: Jornal Oficial C 141.

Comissão Europeia. (2001). *Governança Europeia. Livro Branco*. Bruxelas: COM

Comissão Europeia. (2006). *Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável Renovada*. Bruxelas: COM

Comissão Europeia (2009). *Meios para melhorar a abordagem integrada a favor dos bairros desfavorecidos. Estudo*. Bruxelas: Direcção-Geral das Políticas internas da União, Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão, Desenvolvimento Regional.

Comissão Europeia. (2010). *Europa 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Bruxelas: COM

Comissão Europeia. (2011). *Cities of Tomorrow*. Bruxelas: COM

Comunicação da Comissão. (2014). *A dimensão urbana das políticas da UE - Elementos fundadores de uma Agenda urbana UE*. Bruxelas: COM

Conway, M. & Konvitz J. (2000). Meeting the challenge of Distressed Urban Areas. *Urban Studies*. 37 (4), 749-774. doi:10.1080/00420980050004008

Cottino, P. (2009). *Competenze possibili. Sfera pubblica e potenziali sociali nella città*. Milão: Jaca Book.

Corcoran, M. P. (2006). The Challenge of Urban Regeneration in Deprived European Neighbourhoods: a Partnership Approach. *The Economic and Social Review*. 37 (3), 399-422. Disponível em: <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/61747/04%20Corcoran.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cooke, B. & Kothari, U. (2001). *Participation: The New Tyranny?*. London: Zed Books.

Cox, K. & Mair, A. (1989). Levels of abstraction in locality studies. *Antipode*. 21 (2), 121-132. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-8330.1989.tb00184.x>

Crinson, I. (2001). *A Realist Approach to the analysis of Focus Group, Data*. St. Georges Hospital Medical School, University of London. Disponível em: http://www.criticalrealism.com/archive/iacr_conference_2001/icrinson_raafgd.pdf

Crosta, P. (2010). *Pratiche. Il territorio è l'uso che se ne fa*. Milão: Ed.Franco Angeli.

Dargan L., (2009), Participation and Local Urban Regeneration: The Case of the New Deal for Communities (NDC) in the UK, *Regional Studies*, Vol.23, No.2.

Davies, J.S. (2001). *Partnerships and Regimes. The Politics of Urban Regeneration in the UK*. Nova Iorque: Routledge Revivals.

D'Albergo, E. (2009). *Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*. Roma: CittàItalia, Fondazione Anci Ricerche.

Department for Communities and Local Government. (2006). *The Economies of Deprived Neighborhoods*. Summary of Research. Londres: DCLG Publications.

- De Cesaris, L. E. U. (2009). *Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agencia e mudança institucional*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de mestre em Ciência Política. São Paulo.
- De Magalhães, C. (2015). Urban Regeneration. In J. Wright. *International Encyclopedia of Social & Behavioral Science*. 2nd Edition. Amsterdão: Elsevier
- De Mello, J. & Dutz, M.A. (2012). *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. Paris:OCDE Publishing.
- Di Maggio, P. e Powell, W. (1997). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Cambridge: The University of Chicago Press.
- Delors, J. (Abril, 1993). *Giving a new dimensions to the fight against social exclusion*. Closing Speech at Seminaire Luter contre l'exclusion sociale. Copenhaga.
- Della Porta, D. e Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Demetriou, C. (2009). The Realist Approach to Explanatory Mechanisms in Social Science. More than a Heuristic?. *Philosophy of the Social Sciences*. 39 (3), 440-462. doi: 10.1177/0048393108329268
- Dente, B., Fareri, P. (1992). L'approccio dell'analisi delle politiche pubbliche. Dispensas do Curso de Laboratorio de Politicas, Licenciatura em Urbanismo. Politecnico di Milano.
- Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional. (2002). Iniciativa Comunitária URBAN I, Relatório Final 1994-1999. In DGDR QCA II, *Preparar Portugal para o Sec.XXI*. Lisboa.
- Doling, J. (2012). A European Housing Policy?. *European Journal of Housing Policy*. 6 (3), 335 - 349. doi:10.1080/14616710600973169
- Drewe, P. e Hulsbergen, E. (2007). Social innovation in urban revitalization – it might be a new experience. In M. Schrenk, v.v. Popovich and J benedikt (eds), *Proceedings of 12th International conference on Urban Planning, regional development and Information Society*. Viena: 2nd International vienna real estate conference.
- Drewe, P., Klein J. L., Hulsbergen, E. (2008). *The Challenge of Social Innovation in Urban Revitalization*. Amesterdão: Techne Press.
- Echeverría, J. (2003). *Introdução a metodologia da Ciência*. Lisboa: Almedina.
- Easton, G., (2010). Critical realism in case study research. *Industrial Marketing Management*. 39, 118-128. doi:10.1016/j.indmarman.2008.06.004
- Edward, J. (2006). Critique and Crisis Today: Koselleck Enlightenment and the concept of Politics. *Contemporary Political Theory*. 5, 428–446. doi:10.1057/palgrave.cpt.9300247
- Edwards, P., (2006) Industrial Relations and Critical Realism: IR's Tacit Contribution. *Warwick Papers in Industrial Relations*. 80. Warwick Business School: The University of Warwick.
- Elander, I. & Blanc, M. (2001). Partnerships and democracy: a happy couple in urban governance?. In H T Andersen and R Van Kempen (Eds.), *Governing European Cities;*

Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance. (pp.93–124) Ashgate: Aldershot

Elliot, K. (2017). *Ten years after the Leipzig Charter. The enduring relevance of integrate urban development in Europe*. Bonn: Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development (BBSR).

Epstein, R. (2013) *Urban Policy in France and Great Britain. A Ten-Year Evaluation*. Published in booksandideas.net

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

EUKN. (2017). *One Year Pact of Amsterdam*. EUKN Report, European Urban Knowledge Network (EUKN). The Hague, Holanda.

European Commission. (1997). *Community Involvement in urban regeneration: added value changing value*. Regional Development Studies, Luxemburgo.

European Union. (Junho, 2015). *Riga Declaration*. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Territorial and Urban Matters. Riga: Declaration of Ministers.

European Commission. (1999). *Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action. Cohesion and Regional Policy*. Bruxelas: European Commission.

European Commission (2001). *Guidance on Community-led Local Development in European Structural and investment Funds*. Guidance for Member States and Programme Authorities. Bruxelas: European Commission.

European Union. (Novembro, 2000). *Lille Action Programme*. Lille: Informal Council of Ministers responsible for urban affairs.

European Union. (Novembro, 2004). *Urban Acquis*. Roterdão: Informal Council of the Ministers responsible for territorial cohesion.

European Union (Dezembro, 2005). *Bristol Accord*. Bristol: Informal Council of Ministers on sustainable communities.

European Union Report. (2010). *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. Bruxelas

European Union (Maio, 2007). *Leipzig Charter on sustainable European Cities*. Leipzig: Informal Council Meeting of Ministers on urban development.

European Union. (Novembro, 2008). *Marseille Declaration*. Marseille: Informal Ministerial Meeting responsible for urban development.

European Union (2007). *Treaty of Lisbon*. Lisboa

European Union (2010). *Toledo Declaration*. Toledo: Informal Council Meeting of Ministers on urban Development.

European Commission (2010). *EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Bruxelas: COM

European Commission (2001). *European Governance - A White Paper*. *Official Journal of the European Communities*. Bruxelas: COM

European Commission (2011). *City of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward*. Bruxelas: Regional Policy, European Union.

European Commission. (2013a). *8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Bruxelas.

European Commission (2013b). *State of European Cities Report*. Bruxelas.

European Commission (2013c). *Urban Development in the EU: 50 Projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007-13 period*. Bruxelas: Regional and Urban Policy.

European Commission (2013d). *Guide to Social Innovation*. Bruxelas: Regional and Urban Policy.

European Commission (2013). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*. Bruxelas: Regional and Urban Policy.

Eurostat (2014). *Living conditions in Europe*. Bruxelas: Eurostat Statistical Books.

Fairclough. N. (2005). Peripheral Vision: Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for Critical Realism. *Organization Studies*. 26, 915-939. doi: 10.1177/0170840605054610

Fareri, P., Giraldi M. (2009). *Rallentare. Il disegno delle politiche urbane*. Milão: Franco Angeli Editore.

Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development & German Institute of Urban Affairs. (2012). *5 Years after the LEIPZIG CHARTER - Integrated Urban development as a prerequisite for a Sustainable City*. Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development.

Ferrão, J. (2002). Inovar para desenvolver: o conceito de gestão de trajetórias territoriais de inovação, Interacções. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. 3 (4),17-26. doi: 10.20435/interacoes.v3i4.573

Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território. Reflexões para uma governança territorial, eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento, Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais*. 17, 129-139. Disponível em: <https://economiadoterritorio.files.wordpress.com/2014/11/governanca-e-ordenamento-do-territc3b3rio.pdf>

Ferrão, J. (2011). *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Ferrão, J. (2012). Responsabilidade social territorial e localismo ético. *Revista de Economia Solidaria*, 5, 18-39. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/7886>

Ferrão, J. (Abril, 2015a). *A política de ordenamento do território em Portugal: um exemplo de europeização de políticas públicas nacionais*. Ciclo de Conferências Experiências de Governança, Mestrado em Economia e Políticas Públicas, DINAMIA'CET-IUL.

Ferrão, J. (2015b). The Critical Neighbourhoods Initiative Program as Policy Project: A personal Account. In Vasconcelos L. *Sustainability in the 21st Century - The Power of*

- Dialogue. MARGov Project - Collaborative Governance of Marine Protector Areas* (pp. 235-247). Lisboa: MARGov
- Ferrão, J. (2015c). Condicionantes locais e económicas da saúde mental em contexto de crise: um roteiro para uma questão complexa. In Paula S. *Território e Saúde mental em tempos de crise*. (pp.4-9) Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra
- Ferrão, J. (2016). O Território na Constituição da Republica Portuguesa (1976-2005). Dos preceitos fundadores ás políticas de território do futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas, Número Especial*, 123-134. Disponível em: <https://journals.openedition.org/spp/2638>
- Ferreira, A. C. (2005). *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, F. (2017). Política de cidades. In Rodrigues M.L., Carreiras H. (eds), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*. (pp.183-210). ISCTE: Editora Mundos Sociais.
- Fernandes, J. A. R., Trigal, L. L., Esposito S. E. (2016). *Dicionário de Geografia Aplicada*. Porto: Porto Editora.
- Fórum Cidadania & Território (2013). *O território no centro das políticas de coesão e de desenvolvimento*. Fórum Cidadania & Território. Disponível em: https://www.cidac.pt/files/4713/8356/7487/DOCUMENTO_FINAL_11JUN_16.50.pdf
- Freitas, M. J., (2001). Recentramento do Olhar nas Questões de Habitação. Territórios Relacionais Generativos. *Cidades - Comunidades e Territórios*, 3, 21-39. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/3375?mode=full>
- Freitas, R. (2014). *Desintegração local e animação territorial: lições de uma iniciativa da economia solidária*. CIES e-Working Paper. CIES-IUL.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.
- Flyveberg, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How It Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245. doi: 10.1177/1077800405284363
- Foley, P. & Martin, S. (2000). A new deal for the community? Public participation. In Foley, P. & Martin, S. *regeneration and local service delivery, Policy & Politics* (pp. 479-91). Policy Press. doi:10.1332/0305573002501090
- Galster, G.C. (Fevereiro, 2010). *The Mechanism(s) of Neighborhood Effects Theory, Evidence, and Policy Implications*. ESRC Seminar: Neighbourhood Effects: Theory & Evidence. St.Andrews University, Scotland.
- Gelli, F. (2002) *Politica e Politiche. Lo studio di caso? Una domanda di ricerca*. Milão: Giuffré Ed.
- Gelli, F. & Tedesco, M. (Maio, 2001). *Governments and modes of governance in the U.S and European cities. The change in urban policies*. Conference Area-based initiatives in contemporary urban policy. Danish Building and Urban Research Association, Copenhaga

- Geddes, M. (2006). Partnership and the Limits to Local Governance in England: Institutional Analysis and Neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*. 30 (1), 76-77. doi: 10.1111/j.1468-2427.2006.00645.x
- Geddes, M. (2000). Tackling Social Exclusion in the European Union. The limits of the New Orthodoxy of Local Partnership. *International Journal of Urban and Regional Research*. 24 (4), 782-800. doi: 10.1111/1468-2427.00278
- Geddes, M., Le Galès, P. (2001). Local Partnerships, Welfare Regimes and Local Governance: a Process of Regime Restructuring?. In Geddes M., Benington, J. *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union*, (pp. 220-238) London: Routledge.
- Gerometta, J., Häussermann, H., Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city. *Urban Studies*. 2 (11), 2007-2021. doi: 10.1080/00420980500279851
- Gibelli, M. C. e Curti, F. (1996) *Pianificazione Strategica e Gestione dello Sviluppo Urbano*. Firenze: Ed. Alinea.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press
- Giddens, A. (2007). *Europe In The Global Age*. Cambridge: Cambridge Polity.
- Given L. M. (2008). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. California: Eds. Volumes 1&2, SAGE Publications.
- Geertz, C. (1974). From the native's point of view: on the nature of anthropological understanding. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*. 28, 26-45. doi: 10.2307/3822971
- GHK. (2003). *Ex-Post Evaluation Urban Community Initiative (1994-1999)*. London: Final Report.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis. An Essay on the Organization of Experience*. Boston: Northeastern University Press.
- González, S., Haley P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of innovation. In A. Sorensen, C. Funck *governance capacity Urban Studies*, (pp. 2055-2069). UK: Taylor & Francis.
- Goldstein, B. M., Borelli, G., Moroni, S. Pasqui, G. (1996), *Urbanistica e analisi delle politiche. Riflessioni attorno a quattro casi studio*. Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano: Franco Angeli Editore.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*. 78, 1360–1380. doi:10.1086/225469
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*. 91 (3), 481-510.
- Grossberg, L. (2010). Modernity and Commensuration. A reading of a contemporary (economic) crisis. *Cultural Studies*. 24 (3), 295 - 332.

- Griggs, S., Norval, A. J. Wagenaar, H. (2014). *Practices of Freedom: Decentered Governance, Conflict and Democratic Participation*. Cambridge University Press.
- Guerra, I. (2000). O Planeamento Estratégico das Cidades. Organização do Espaço e Acção Colectiva. *Revista Cidades, Comunidades e Territórios 1*, 37-55.
- Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo. Sentido e formas de uso*. Estoril: Principia Editora.
- Haas, P. (1992). *Epistemic communities and international Policy Coordination*. International Organization. 46 (1), 1-35. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706951?seq=1>
- Hall, P., (2012), *Tracing the progress of process tracing, European Political Science*, Palgrave, pp. 1-11.
- Hall, P., Taylor R. C. R. (2003). As tres versões do Neo-Institucionalismo. in *Lua Nova* (pp: 193-223).
- Hamilton, D. K., Miller, D.Y., Payts, J. (2004). Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions. *Urban Affairs Review. 40* (2), 147-182.
- Hajer, M., (2003), *Policy without polity? Policy analysis and the institutional void*, Policy Sciences. pp.175-195, Kluwer Academic Publishers.
- Hajer M., (2011), *The Energetic Society. In search of a governance philosophy for a clean economy*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague.
- Hajer M., & Wagenaar H. (2003) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press.
- Harris P., *The Relationship Between Health Impact Assessment and Health Public Policy: A Critical Realist Investigation*, PhD Thesis, Centre for Health Equity Training, Research and Evaluation, UNSW.
- Hastings A., (2003), Strategic, multilevel neighbourhood regeneration: an outward looking approach at least?, in *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy* (Eds.), Imrie R., Raco M., Polity Presse, Bristol, pp.85 - 100.
- Hecló H., (1978), Issue networks and the Executive Establishment, *The New American Political System*, (eds) Anthnoy King, pp. 115-124.
- Hedstrom p., Ylikoski P., (2010), Causal Mechanisms in the Social Sciences, *Annual Review of Sociology*, No.36, pp.49-67.
- Henriques J.M., (2006), *Global Restructuring and Local Anti-Poverty Action: Learning from European Experimental Programmes*, Tese de Doutoramento, ISCTE.
- Henriques J.M., (2010), *Changing poor people's lives: conceptualizing action*, Ed.Periploi, Biblioteca ISCTE.
- Henriques J.M., (2011), *Avaliação em programas experimentais: perspectivas da 'avaliação realista*, ISCTE, Lisboa.
- Henriques J.M., (2016), Coesão Territorial, Resiliência e Inovação Social: O Programa Rede Social, in *Agricultura, Floresta e Desenvolvimento Rural*, Antonio Oliveira das Neves (Eds.), IESE- Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

Henriques J.M., (2017), *Wicked Problems e Planeamento Territorial para a Resiliência: Knowledge Alliances, Desafios Metodológicos e Perspectivas da Investigação Transdisciplinar*, Comunicação, 3º Workshop interno DINAMIA-CET, 18-19 de Dezembro 2017, Lisboa.

Hix S., & Hayland B., (2011), *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, 3th Edition.

Ho Y.S., (1999), Evaluating Urban Regeneration Programmes in Britain. *Exploring the Potential of the Realist Approach*, in *Evaluation*, SAGE, Vol 5 (4), pp.422-438.

Hodgson G.M., (2006), What are institutions?, *Journal of Economic Issues*, 40, 1, pp.1-25.

Hoyler T., & Requena C., (2015), *Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades*, *Entrevista a Patrick Le Gáles*, Centro Novos Estudos, n.102, pp.27-40, São Paulo, Julho.

Hooghe L., & Marks G., (2003), Unraveling the Central State, but How? *Types of Multi-level Governance*, *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2, pp. 233 - 243.

Howlett M., (2008), *Managing the Hollow State: Procedural Policy Instrument and Modern Governance Canadian Public Administration*, 43, no.4, pp.412-431, January.

Howlett M., (2014), Why are policy innovations rare and so often negative? Blame avoidance and problem denial in *climate change policy-making*, *Global Environmental Change*, No. 29, pp.395-403.

Imperial M., (2005), *Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs*, *Administration and Society*, Vol.37, pp. 281-320.

Immergut E.M., (2008), Institutional Constraints on Policy, in Goodin R.E., Moran M., Rein M., *The Oxford Handbook of Public Policy*, The Oxford Handbooks of Political Science.

IOER, (2005), LUDA E-compendium: Handbook E2. Understanding Large Urban Distressed Areas, Luda Project, *Improving the quality of life in Large Urban Distressed Areas*, Berlin.

Indovina F., (1994), Qualche considerazione sulla citta' diffusa, in *Rassegna di Architettura e urbanistica*, n.86-87.

Indovina F. (2014), *La metropoli europea. Una prospettiva*, Milão: Ed. Franco Angeli.

ISCTE/CET (2005), *Políticas públicas de revitalização urbana, Reflexão para a formulação estratégica e operacional das actuações a concretizar no QREN*, Relatório Final, Observatório do QCA III, Lisboa.

Jacquier C., (2005), *On relationship between integrated policies for sustainable urban development and urban governance*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 96, No.4, pp.363 - 376.

Jacquier C., (2005), *Can distressed urban areas become poles of growth?*, OECD.

Jouen M., (2008), *Territorial Cohesion: From Theory to Practice*, Policy Paper n.35, Notre Europe, Thinking a united Europe.

Jessop B., (2001), *Institutional re(turns) and the strategic-relational approach*, *Environment and Planning, A*, Vol.33, pp.1213-1235.

- Jessop B., (2000), The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism, *international Journal of Urban and Regional Research*, Vol.24, No.2, pp. 323-360
- Jessop B. (2002), *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, Vol.34, Issue 3, pp.452-471, Ed. Antipode.
- Jessop B., (2003), *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*, published by the Department of Sociology, Lancaster University.
- Jessop B. (2004), *Urban Governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000*, Review of International Political Economy, Vol, 11, No.3, pp-447-488.
- Jones P., S., (2003), *Urban Regeneration's Poisoned Chalice: Is There an Impasse in (Community) Participation-based Policy?*, Urban Studies, Vol.40, No.3, pp.581-601.
- Kazepov, Yuri (2004), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford.
- Kazi M.A.F., (2001), *Realist Evaluation in Practice*, Keynote Address, Thirteenth National Symposium on Doctoral Research in Social Work, College of Social Work, April 6.
- Koselleck R., (2006), *Modernidade in: Futuro Passado – contribuição à semântica dos tempos históricos*, Contraponto, Rio de Janeiro, p.267-303.
- Kooiman I., (2003), *Governing as Governance*, Sage Publications.
- Krippner G., R., (2012), *Capitalizing on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*, Harvard University Press.
- Kearns A., (2004), *Social Capital, Regeneration & Urban Policy*, CNR Paper, ESRC Centre for Neighbourhood Research.
- Kearns A., & Paddison R., (2000), *New challenges for urban governance*, Urban Studies Vol. 37, No.6, pp. 84 -80.
- Kearns A., & Forrest R., (2000), *Social cohesion and multilevel urban governance*, Urban Studies, Vol.37, No.5-6, pp.995-1017.
- Kim A.M., (2012), *The Evolution of The institutional Approach in Planning*, The Oxford Handbook of Urban Planning, Crane E., Weber R., (Eds.).
- Kirszbaum, T. (2004), Discours et pratiques de l'intégration des immigrés. La période des Grands Projets de Ville, *Les Annales de la recherche urbaine*, Vol. 97, pp. 51-59.
- Kingdon J.W (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman Classic Edition.
- Kingdon J.W., (1995), The policy window, and joining the streams, in *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins College Publishers.
- Kjaer A.M., (2004), *Governance, Key Concept Series*, Wiley
- Lagrange H., & Oberti M., (2006), *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Ed. Bruno Mondadori.
- Lawless P., & Pearson S., (2012), Outcomes from Community Engagement in *Urban Regeneration: Evidence from England's New Deal for Communities Programme*, *Planning Theory & Practice*, Vol.13, No.4, pp.509-527.

- Laino G., (1999), *Il Programma URBAN in Italia*, ASUR, No.66, pp. 69-97.
- Lane R., (1996), Positivism, Scientific Realism and Political Science, *Journal of Theoretical Politics*, Vol.8, No.3, pp.361-382.
- Langley P., (2008), Sub-prime mortgage lending: A cultural economy, *Economy and Society*, Vol.37, No.4, pp. 469-494.
- La Cecla F., (2015), *Contro l'urbanistica*, Giulio Einaudi Editore.
- Lawless P., & Pearson S., (2012), Outcomes from Community Engagement in *Urban Regeneration: Evidence from England's New Deal for Communities Programme*, *Planning Theory & Practice*, Vol.13, No.4, pp.509-527.
- Lawson T., (2003), Institutionalism: On the Need to Firm up Notions of Social Structure and the Human Subject, *Journal of Economic Issues*, Vol.XXXVII, No.1, March.
- Lawson T., (1997), Situated rationality, *Journal of Economic Methodology*, Vol.4, No. 1, pp. 101-125.
- Lasswell, H.D., (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, MD, University of Maryland Press.
- Leca B., Naccache P., (2006), *A Critical Realist Approach to Institutional Entrepreneurship*, *Organization Articles*, Vol.13, No.5, pp.627-651, Thousand Oaks.
- Lewis O., (1969), Culture of Poverty, in Moynihan, D., P., *On Understanding Poverty: perspectives from the Social Sciences*, New York: Basic Books, pp.187-220.
- Lees L., (2012), *Urban policy and the future of cities: An interview with Joseph Konvitz*, *Environment and Planning A*, Vol. 44, pp. 2124-2133.
- Levy R., (2015), *Subsidiarity, Accountability and the Management of EU Programmes*. Paper presented at European Community Studies Association Conference, Charlston, South Carolina, 11-14 May 1995.
- Le Gáles P., (1998), Regulations and Governance in European Cities, *The International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 482-506.
- Le Gales P., (2002), Government e governance urbana nelle città europee: argomenti, per la discussione, in *Foedus*, No.4, pp.8-31.
- Leonardi, R. e Nanetti, R. Y. (2011), Multi-level Governance in the EU: Contrasting Structures and Contrasting Results in *Cohesion Policy*, Paper prepared for the RSA Research Network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion Policy. Institute for European Integration Research (EIF), Vienna, 28-29 November.
- Lindblom C., (1984), *The policy-making process*, 2nd Edition, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Ling, T. (2002) Delivering joined-up government in the UK: *Dimensions, issues and problems*, *Public Administration*, Vol. 80, No.4, pp. 615–642.
- Liu G., Yi Z., Zhang X., Sherstha A., Martek I., Wei L., (2017), *An Evaluation of Renewal Policies of Shenzhen, China, Sustainability*, No.9, pp.1-17.

Lipsy M., (1983), *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lowi T.J., (1972), Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, Vol.32, No.4, pp.298-310.

MacLeod G., (2001), *Beyond soft institutionalism: accumulation, regulation, and their geographical fixes*, *Environment and Planning, A*, Vol.33, pp.1145-1167.

Magnaghi A., (2003), *Le projet local, Mardaga*, Sprimont, Belgique.

Malheiros, J. (2000), Urban restructuring, immigration and the generation of marginalized spaces in the Lisbon region, in King, R.; G. Lazaridis; C. Tsardanidis (Eds.). *El Dorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Londres: MacMillan Press, pp. 207-232.

Manadipour A., (2017), *Limits of Localism: Four dimensions of Power*, *Transaction of the Association of European School of Planning (AESOP)*, Vol.1, No.1, pp. 33-44.

Marchesi G., Tagle L., Befani B., (2011), *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*, Numero 22, Materiali UVAL, Analisi e studi, Documenti e Metodi, Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Mayntz R., (2003), *From government to governance: Political steering in modern societies*, Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003.

Maione G., (2008), Agenda Setting, in Goodin R.E., Moran M., Rein M., *The Oxford Handbook of Public Policy*, The Oxford Handbooks of Political Science.

Manzano A., (2016), *The craft of interviewing in realist evaluation*, *Evaluation*, Vol.22, No.3, pp.342-360.

Marks G., Scharpf F.W., Schmitter P.C., Streeck W., (1996), *Governance in the European Union*, Sage Publications.

Marsh D., (2009), Keeping Ideas in their Place: In Praise of Thin Constructivism, *Australian Journal of Political Science*, Vol.44, No.4, pp.679-696.

Mark M.M., Henry G.T., Julnes G., (2000), *Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding, and improving policies and programs*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Massey D., (2005), *For Space*, Sage Publications.

Massey D., (1994), *Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

Matthews P., (2010), Mind the Gap? The persistence of pathological discourses in urban regeneration policy, *Housing Theory and Society*, Vol.27, pp.221-240.

Matthews P., (2012), From area-based initiatives to strategic partnerships: have we lost the meaning of regeneration?, *Government and Policy*, Vol.30, pp. 147-161

Mathers J., Parry J., Jones S., (2008), Exploring Resident (Non) Participation in the *UK New Deal for Communities Regeneration Programme*, Vol.45, No.3, pp. 591-606.

Masur, G. (1973) Crisis in History, in P. Wiener, ed., *Dictionary of the History of Ideas*, New York.

- Medeiros E., (2018), *The 'hidden geography' in the eu policymaking*, Analise Europeia No.5, pp, 91-122.
- Mingers J., (2006), *Realising Systems Thinking: Knowledge and Action in Management Science*, Springer.
- Mingione E., & Vicari S., (2015), Politiche urbane e innovazione sociale, in A. Calafati (Eds.), *Citta' tra sviluppo e declino: un'agenda urbana per l'Italia*, pp.97-108, Roma, Donizelli. Disponivel em: www.scuoladiculturapolitica.it/sitoSCP2014/.../Modulo4-Enzo_Mingione-doc1.pdf
- Moura D., Guerra I., Seixas J., Freitas M., J., (2006), *A revitalização urbana. Contributos para a Definição de um Conceito Operativo*, *Cidades - Comunidades e Territórios*, No.12/13, pp.15-34.
- Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A., Hamdouch A., (2013), General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice, in *The international handbook on social innovation*.
- Moulaert F., (2000), *Globalization and Integrated Area Development in European Cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Mumford L., (1922, 2007), *História das Utopias*, Antígona editora.
- Musco F., (2009), *Rigenerazione Urbana e sostenibilita*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, Franco Angeli Editore, Milano.
- Munoz F.,(2010), Urbanisation: common landscapes, global places, *The Open Urban Studies Journal* vol. 3 . Special issues: Urban trends in the Iberian Peninsula. Bentham Open, 78-88.
- Norsa A., De Matteis M., (2011), Strategie di rigenerazione urbana e progetti sullo spazio aperto per i quartieri pubblici, *Teoria e Pratica Professionale*, UT 6/2011, No.40.
- OCDE, (1998), *Integrated Distressed Urban Areas*, Paris, OCDE Publishing.
- OCDE, (2001), *Local Partnership for Better Governance*, Paris, OCDE Publishing.
- OCDE, (2003), *Policy coherence: Vital for global development*, *Policy Brief*, OECD Observer, July., Paris.
- OCDE, (2010), *Breaking Out of Silos: Joining Up Policy Locally*, Paris, OECD.
- OCDE, (2015), *The Metropolitan Century. Understanding urbanization and its consequences*, Paris: OCDE Publishing.
- Olsen W. (2009). *Realist Methodology: A Review, Chapter 1, Realist Methodology, Benchmarks* in Social science Methods.
- Oreopoulos, 2008, Neighbourhoods Effect in Canada: A Critique, *Canadian Public Policy, Analyse de Politiques*, Vol. XXXIV, No.2, pp. 237-258.
- Ostanel E., (2017a), *Urban regeneration an social innovation: the role of community based organizations in the railway station area in padua*, Italy.

- Ostanel E., (2017b), Rigenerazione urbana e innovazione sociale. Per un diverso trattamento delle periferie, in Maurizio Carta e Paolo La Greca (Eds.), *Cambiamenti dell'Urbanistica. Responsabilita' e strumenti al servizio del paese*, Donzelli Editore, Roma.
- Padovani L., (2007), La participation citoyenne. Le cas de la commune de Turin, en Italie, in *La place des habitants dans les politiques urbaines en Europe, Rencontre, Profession Banlieue*, pp. 47-65.
- Padovani L. (2002), (a) La declinazione italiana della Iniziativa Comunitaria Urban, *Foedus* No.4. pp. 32-52.
- Padovani L. (2002), (b) L'impatto della UE come nuovo attore di politiche urbane nel contesto italiano (The impact of EU as a new actor of urban policies within the Italian context), in *Urbanistica*, No 119.
- Padovani L., (1998), Public and private partnerships in urban regeneration programs, in de Cernic, Dimistrovka K., Turner B. (dir), *Housing in Transition - Conference Proceedings*, Lubiana.
- Padovani L., & Bricocoli M., (2006), La fatica di superare la città a due velocità. Uno sguardo retrospettivo a 25 anni di politiche di quartiere in *Francia, Animazione sociale*, n. 208, Dicembre, pp.40-48.
- Padovani L., & Laino G., (2000) Le partenariat pour rénover l'action publique ? *L'expérience Italienne Pole sud*, n. 12 Mai, pp. 27-46.
- Palermo P.C., & Pasqui G., (2005), Ripensando sviluppo e governo del territorio. *Critiche e proposte, Politecnica*, Maggioli Editore.
- Pasqui G., (2010), Un ciclo politico al tramonto: perchè l'innovazione delle politiche urbane in *Italia ha fallito, XXIV Convegno SISP, Sezione: Amministrazione e Politiche Pubbliche, Panel: Politiche urbane in Italia e governo della città*, Venezia, 16-18 Settembre.
- Parnell S., Robinson K., (2006), *Development and Urban Policy: Johannesburg's City Development Strategy*, Urban Studies, Vol. 43, No.2, pp. 337-355.
- Parrochia D., (2008), *Le forme des crises: Logique et epistemologie*, Champ Vallon, Milleux Edition.
- Parkinson M., (1998), Combating social exclusion. *Lessons from area-based programmes in Europe*; Bristol Policy Press.
- Parkinson M., (2005), *Urban Policy in Europe: Where have we been and where are we going?* (Draft) Prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture, April, 2005.
- Parkinson M., (2014), *Integrated Urban Regeneration in 2014: Anything New Under the Sun and so What for Spain?*, European Institute for Urban Affairs, January.
- Pawson R., (1996), Theorizing the Interview, *The British Journal of Sociology*, 47, 2, pp. 295-314.
- Pawson R., (2002), Evidence-based Policy: In Search of a Method, *Evaluation*, 2, Vol.8, Sage Publications, pp.157-181.

- Pawson R., (2003), Nothing as Practical as a Good Theory, in *Evaluation*, SAGE, 9 (4), pp. 271-490.
- Pawson R., (2006), *Evidence-based Policy. A Realist Perspective*, SAGE Publications.
- Pawson, R., & Tilley N., (1997), *Realistic Evaluation*, London: SAGE.
- Pawson R., Manzano-Santaella A., (2012), A realist diagnostic workshop, *Evaluation*, 18, 2, pp.176-191.
- Peck J., Tickell A., (2002), *Neoliberalizing Space*, Antipode, Vol.34, No.3, pp.380-404.
- Pires L.M., (2017), 30 Anos de Fundos Estruturais (1986-2015), A face visível da Europa. Os fundos europeus em Portugal, *Relações Internacionais No.53*, Março 2017, pp. 019 - 038.
- Piattoni, S. (2006). Informal governance in structural policy. *Perspectives on European Politics and Society*, 7 (1), 56-74. doi: 10.1080/15705850600839561.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: conceptual, empirical and normative challenge*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J., & Peters. (2006). Governance, Government and the State, in em Hay, C., Lister M. e Marsh, D., *The State – theories and issues*, Hampshire: Palgrave.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause. Policy Feedback and political Change. *World Politics*, 45 (4), pp. 595-628. doi: [10.2307/2950710](https://doi.org/10.2307/2950710).
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, 94 (2), 251-267. Disponível em <http://www.louischauvel.org/piersonpathdep2586011.pdf>.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: history, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.
- Portas, N., Domingues, A., Cabral J. (2007). *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1973). *Implementation*. Okland: University of California Press.
- Purdue, D. (2001). Neighbourhood governance: leadership, trust and social capital. *Urban Studies*, 38 (12), 2211-2224. doi: 10.1080/00420980120087135
- Putnam, R.D., (1997). *La tradizione civica delle regioni italiane*. Ed. Mondadori.
- Radaelli, C.M. & Dente B., Dossi S. (2012). Recasting institutionalism: institutional analysis and public policy. *European Political Science*, 11, 537-550. doi: 10.1057/eps.2012.1
- Rhodes, R. (1999). *Modern Governance*. London: Macmillan.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner*. MIT Press.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44 (4) 652 - 667.
- Rhodes, R.(2007). Understanding Governance: Ten Years on. *Organization Studies*, 28 (8), 1-22.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning, *Policy Science*, 4, 155-169.

- Richie, J., Lewis J. (2003). *Qualitative Research Practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*. Sage Publications.
- Roberts, P. & Skyes H. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*. New Delhi: Thousand Oaks.
- Robson, B., Parkinson, M., Boddy, M., Maclennan, D. (2000). *The State of English Cities*. Department of the Environment, Transport and the Regions, London.
- Rodrigues, M.L. (2014). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. (coord.), Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- Rodrigues, D. (2013, Março). *A incidência em Portugal da Política de Coesão da UE: Balanço e perspectivas*, Lisboa: ISCTE.
- Roitman, J. (2004). *Anti-crisis*. Duke University Press.
- Rose, N. (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. *Economy and Society*, 25, (3), 327-356. doi: 10.1080/03085149600000018.
- Sampson, R.J. (2008). Moving to inequality: Neighbourhood effects and Experiments Meet Social Structure, 114 (1), 189 - 231. Disponível em https://scholar.harvard.edu/sampson/files/2008_ajs_moving_to_inequality.pdf
- Sassen, S. (2005). The Global City: Introducing a Concept. *Brown Journal of World Affairs*, XI, (2), 27-43.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York*. London/Tokyo: Princeton University Press.
- Sandercock, L. (2000). When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference. *Planning Theory & Practice*, 1 (1), 13-30, Ed. Routledge.
- Sayer, A. (1992, 1984). *Method in Social Sciences: A realist approach*. (2nd ed.), London: Routledge.
- Sayer, A. (2000). *Realism and Social Science*. SAGE Publications.
- Sayer, A. (2017). Values within Reason. *Canadian Review of Sociology*, 54 (4), pp. 468-475.
- Schapf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic*. Oxford: Oxford University Press.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York: Basic Books.
- Schmitt, J. & Beach D. (2015). The contribution of process tracing to theory-based evaluations of complex aid instruments. *Evaluation*, 21 (4), 429-447. doi: 10.1177/1356389015607739
- Secchi, B. (2000). *Prima Lezione di Urbanistica*. Roma: Ed.Laterza.
- Secchi, B. (2013). *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma: Ed.Anticorpi Laterza.
- Seixas, J. & Albet A. (2016). *Urban Governance in Southern Europe*. Routledge.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- Sennett, R. (2012). *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. Yale University Press.

- Serrano, A. (2014). Do Incentivo ao Arrendamento Jovem ao Porta 65: uma análise sistémica. In M.L Rodrigues (Eds.) *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Silva, A.H. & Fossá, M.I.T. (2015). Análise de Conteúdo: Exemplo de aplicação da Técnica para análise de dados qualitativos. *Qualit@as Revista Electrónica*, 17 (1), 1-14.
- Silva, M. & Bruto da Costa, A. (1989). *Pobreza urbana em Portugal. Um inquérito a famílias em habitat degradado nas cidades de Lisboa, Porto e Setúbal*”, Lisboa, Biblioteca ISCTE: Edições Centro de Reflexão Cristã, Departamento de Pesquisa Social, Caritas Portuguesa.
- Silva, M. & Rasgado, S. (1999). *Pobreza e exclusão social: a investigação em Portugal 1975-1999: inventario bibliográfico*. Lisboa: Centro de Estudos para a Intervenção Social.
- Slater, T. (2013). Your Life Chances Affect Where You Live: A Critique of the 'Cottage Industry' of Neighbourhood Effects Research. *International Journal of Urban and Regional Research*, (37) 2, pp. 367-87.10.1111/j.1468-2427.2013.01215.x.
- Slob, A., Bolt, G., Van Kempen R. (2006). *Spatial Knock-On Effects of Area-Based Urban Policies: Practices from Utrecht, the Netherlands*”, Paper presented at the 14th ERSA-Congress European Regional Science Association, 'Enlargement, Southern Europe & the Mediterranean', Volos, Greece.
- Smith, C., Elger T. (2012). Critical Realism and Interviewing Subjects. *Working Paper series SoMWP-1208*, School of Management, Royal Holloway University of London, December.
- Soczka, L., Machado, P., Freitas. M., J. (1990). *Bairros degradados da cidade de Lisboa*. Lisboa: Ed. Laboratorio Nacional de Engenharia Civil, Ministerio das Obras Publicas, Transportes e Comunicações.
- Somers, M.R. (1997). We're No Angles: Realism, Rational Choice, and Rationality in Social Science. *CSST Working Paper 128*
- Soto, P. (2010). Cities and deprived neighborhoods in the crisis. How can they contribute to the recovery?. *URBACT*.
- Søholt, S., Ruud M.E., Braathen E. (2010). A question of social sustainability: Urban interventions in critical neighborhoods in Portugal and Norway. *Urban Research & Practice*, 5 (2), 256-272. doi: 10.1080/17535069.2012.691622
- Sousa, S. (2008). Iniciativa Bairros Críticos: Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território. *Cidades, Comunidade e Territórios*, 16, 69-75.
- Soja, E., W. (2010). *Seeking Spatial Injustice*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Stame, N. (2004). Theory-based Evaluation and Types of Complexity. *Evaluation*, 10 (1), 58-76. doi: 10.1177/1356389004043135
- Starn, R. (1971). Historians and Crisis. *Past & Present*, 52 (1), 3-22.
- Stead, D., & Meijers E. (2009). Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors. *Planning Theory & Practice*, 10 (3), 317-332. doi: 10.1080/14649350903229752

- Ungsuchaval, T. (2017, June). *Elaborating a Critical Study of Governance in Thailand: On Applying Metagovernance and Critical Realism*, Paper presented at the 3rd International Conference on Public policy (ICPP3), Singapore.
- Urry J., (1987). Society, space and locality. *Environment and Planning D: Society and Space*, (5) 4, 435-444,10.1068/d050435.
- Tagle. J. (2016, July). *A theory of the institutional space in marginal neighborhoods: Conceptual tools from a research in progress in Santiago de Chile*. Paper presented at the RC21 International Conference on "The transgressive city: Comparative perspectives on governance and the possibilities of everyday life in the emerging global city" Mexico City.
- Théret, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n.58, 225-254. doi: 10.1590/S0102-64452003000100011.
- Tammaru T., Musterd S., Van Ham M., Marcinczak S., (2016). A multi-factor approach to understanding socio-economic segregation in European capital cities. In T. Tammaru, S, Marcinczak, M.van Ham, & S.Mysterd (Eds.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West* (pp.1-29). (Regions and cities: No.89). London/New York: Routledge.
- Tasan-Kok, T., & Vranken, J. (2011). *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe. Analysing Participatory Instruments for an Integrated Urban Development*. European Urban Knowledge Network (EUKN).
- Tilly, C. (2001). Mechanisms in Political Process. *Annual Review of Political Science*, 4, 21-41. doi: 10.1146/annurev.polisci.4.1.21.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the united Kingdom. A Survey of Household Resources and Standard of Living*. Penguin Books.
- Tourain, A. (2010). *Après la crise*. France: Ed.Le Couleur des idées.
- Tosics, I. (2012). Dilemmas of Integrated Area-Based Urban Renewal Programs. *The URBACT Tribune*.
- Tosics, I., (2015). Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach. An URBACT contribution to the European Urban Agenda, *European Programme for Sustainable Urban Development*.
- Treib, O., Bahr, H., Falkner, G., (2005). Modes of Governance: A note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers*, No.N-05-02, EUROGOV.
- Tulumello, S., Colombo, A., Allegra, M., Ferrão, J.(2018, Julho). *Housing Policy and Multi-Level Governance: The case of Portugal and the (hidden) role of the European Union*. Paper presented at AESOP Annual Congress,
- Tulumello, S., Ferreira, A. C., Colombo, A., Di Giovanni, C.F., Allegra, M. (2017). Comparative Planning and Housing Studies beyond taxonomy: A generalogy of the Special Program for Rehousing (Portugal). *Transaction of the Association of European Schools of Planning*, (2) 1.

- Tulumello, S. (2016). Multi-level Territorial Governance and Cohesion Policy. Structural Funds and the Timing of Development in Palermo and the Italian Mezzogiorno. *European Journal of Spatial Development*, 62, 1-23, Nordregio. ISSN: 1650-9544.
- Turok, I. (1992). Property-led urban regeneration: panecea or placebo?. *Environment and Planning A*, 24, 361-379. doi: 10.1068/a240361.
- URBACT Secretariat. (2007). *Strengthening the Local Economy and the local Labour Market in Deprived Urban Areas. Good Practices in Europe*. Study completed for the German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs in view of the Preparation of the German presidency of the EU, Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs.
- Vala, J. (1986). A análise de conteúdo. In Santos Silva, A. & Madureira Pinto J. (Ed.), *Metodologia das ciências sociais*, Porto: Afrontamento.
- Vale, M. & Queiros, M. (2015). Cidades e política de coesão territorial na UE. In Neto P., Serrano M.M (Ed.), *Políticas Públicas, Economia e Sociedade. Contributos para a definição de Políticas no Período 2014-2020*. (pp.223-238). Alcochete: Nexo Literário.
- Van Gent, W., P., C. (2009). Realistic regeneration: housing contexts and social outcomes of neighbourhood interventions in Western European cities. *University of Amsterdam*.
- Van Kempen, R., & Murie A. (2009). The new divided city: changing patterns in european cities. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100 (4), 377-398. doi: 10.1111/j.1467-9663.2009.00548.x.
- Van Kempen, R., Wassenberg, F., Van Meer A. (2007). Upgrading the Physical Environment in Deprived Urban Areas: Lessons from Integrated Policies. *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 7/8.
- Van Marissing, E., Bolt, G., Van Kempen, R. (2006). Urban Governance and social cohesion: Effects of urban restructuring policies in two Dutch cities. *Cities*, (23) 4, 279-290. doi: 10.1016/j.cities.2005.11.001.
- Van den Berg, L., Braun, E., Van der Meer, J. (1998, Setembro). *National urban policy responses in the EU: towards a European urban policy?*. Paper presented at the European Regional Science Association, Vienna, Austria.
- Vasconcelos, L. (2007). Cova da Moura: Uma experiência de intervenção sócio-territorial participada. *Inforgo*, 107-113.
- Van der Have, R.P., & Rubalcaba L. (2016). Social innovation research: An emerging area of innovation studies?. *Research Policy*, 45 (9) 1923-1045.
- Vigar, G., & Healey P. (1999). Territorial integration and 'plan-led' planning. *Planning Practice & Research*, (14) 2, 133-169. doi: 10.1080/02697459915698
- Vinci, I. (2016). Il dopo-Urban nelle città italiane: storia di un *mainstreaming* interrotto, Urban@it Working paper 2/2016.
- Vitale, T. & Le Gáles P. (2009). Disuguaglianze e discontinuita' nel governo delle grandi metropoli. Un'agenda di ricerca. In *Territorio*, 7-17.

- Wacquant, L. (1995). *Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto*. In E. Mingione (eds), *Urban Poverty and Underclass*, London: Blackwell.
- Wacquant, L. (2007). *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Wiley Polity Press.
- Wallace, H., Pollack, M.A., Young A. (2011). *Policy Making in the European Union*. Oxford: Ed.Oxford.
- Weiss, A., C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New directions for evaluation*, 76, 41-55. doi: 10.1002/ev.1086
- Wirth, L. (1927). The Ghetto. *The American Journal of Sociology*, 33 (1), 57-71.
- Wilson, W.J. (1987). *The Truly Disadvantaged: the Inner city, the Underclass and Public Policy*. Chicago: University Press.
- Wong, G., Westhorp, G., Pawson, R., Greenhalgh, T. (2013). Realist Synthesis. Rameses Training Materials. NIHR HS&DR. Disponível em: https://www.ramesesproject.org/media/Realist_reviews_training_materials.pdf
- World Bank. (1991). *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/914681468765339416/pdf/multi-page.pdf>.
- Yanow, D. (1996). *How Does a Policy Mean?: Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington DC: Georgetown University Press, Washington DC.
- Yin, R. K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods*. Third Edition, Sage Publications.

FONTES

Assembleia da Republica, (2007), “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, Lei n.º 58/2007, Diário da Republica, 1º serie - n.170, 4 de Setembro de 2007, Lisboa.

Despacho n.28780/2008, de 10 de Novembro, DIARIO DA REPUBLICA - 2.ª SERIE, Nº 218, de 10.11.2008, Pág. 46104

MAOTDR, (2006), “Política da Cidade POLIS XXI”, Gabinete do Secretario de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Lisboa.

Presidência do Conselho de Ministros, (2005), “Resolução do Conselho de Ministros n. 143/2005”, Aprova a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, Diário da República, No.172, I, Serie B, Quarta-Feira, 7 de Setembro de 2005.

ANEXOS

Anexo A: Cova da Moura

Tabela 1: Tabela Comissão Executiva, Acompanhamento, Núcleo de Projeto

Comissão Executiva (CE)	Comissão de Acompanhamento (CA)	Núcleo de Projecto (Gabinete Local)
<ul style="list-style-type: none"> Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR)/Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU, ex INH); Ministério da Economia e da Administração Interna (MEAI) Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS), Instituto da Segurança Social Ministério da Saúde (MS), Administração regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) 	<ul style="list-style-type: none"> MAOTDR - Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU, ex INH) MP e Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME, hoje ACIDI) - Programa Escolhas MEAI - Polícia de Segurança Pública (PSP) MEAI - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) MTSS - Centro Distrital de Segurança Social de Lisboa + Centro de Emprego da Amadora MS/IDT - Centro de Saúde da Reboleira + Unidade de Prevenção de Setúbal ME/DREL - Coordenação de Lisboa MC - Instituto das Artes 	<ul style="list-style-type: none"> Chefe de Projecto: 1 elemento externo ao local; Setor: Arquitectura Equipa Técnica/Parceria Executora: 6 elementos internos e externos; Setores: Serviço Social (CMA), Administração (IHRU), Engenharia e Empreendedorismo/ Empregabilidade, Sociologia, Arquitectura e Desporto, Geografia e Arte (associação externa).
<ul style="list-style-type: none"> Câmara Municipal da Amadora (CMA) 	<ul style="list-style-type: none"> Câmara Municipal da Amadora (CMA) Junta de Freguesia da Buraca (JFB) Junta de Freguesia da Damaia (JFD) 	
<ul style="list-style-type: none"> Comissão de Bairro (CB) composta por Centro Paroquial, AMBACM, ASSACM, ACMJ 	<ul style="list-style-type: none"> EB 1 da Cova da Moura Escola EB2 Pedro D'Orey da Cunha Santa Casa da Misericórdia da Amadora (Centro de S.Francisco de Assis) Centro Social e Paroquial de Nossa Senhora Mãe de Deus da Buraca Associação Cultural Moinho da Juventude (ACMJ) Associação de Moradores do Bairro do Alto da Cova da Moura (AMBACM) Associação de Solidariedade Social do Alto da Cova da Moura (ASSACM) Conselho Local de Acção Social da Amadora (CLAS, Rede Social) Comissão Social de Freguesia da Buraca (CSF) Associação de Pais da Escola EB1 da Cova da Moura 	

Tabela 2: Tabela Plano de ação Cova da Moura e Taxa de Execução

Eixo	Medida	Interligações entre Eixos e entre Medidas (previstas)	Taxa de Execução (total, por eixo)
1. Um bairro legal para todos	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 1.1: Levantamento e caracterização do edificado e da ocupação: residencial, associativa, comercial/empresarial • Medida 1.2: Desenvolvimento de iniciativa de suspensão e fiscalização de novas construções no bairro, incluindo edifícios novos, ampliações, modificações e ocupação • Medida 1.3: Estudos urbanísticos (plano de pormenor e estudos técnicos complementares) para preparação da intervenção • Medida 1.4: Desenvolvimento de propostas de soluções residenciais para a população residente e ocupação funcional 	<ul style="list-style-type: none"> - Medida 1.1: 1.2; 1.3; 1.4 / 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 / 4.1 / 8.1; 8.2 / 9.1 • Medida 1.2: 1.1; 1.3; 1.4 / 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 / 3.1/ 4.1 / 9.1 • Medida 1.3: 1.1; 1.2; 1.4 / 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 / 4.1 / 9.1 • Medida 1.4: 1.1; 1.2; 1.3 / 2.1; 2.2; 2.4; 2.5 / 4.1 / 9.1 	66%
2. Cova da Moura - Nova Cova da Moura: Um bairro qualificado e aberto ao exterior	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 2.1: Resolução da questão fundiária • Medida 2.2: Elaboração dos projectos • Medida 2.3: Construção/ reabilitação de infra-estruturas e espaços públicos • Medida 2.4: Construção/ reabilitação de soluções habitacionais • Medida 2.5: Construção/ reabilitação de espaços comerciais • Medida 2.6: Construção/ reabilitação dos equipamentos sociais, escolares e recreativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 2.1: 1.1; 1.2; 1.3; 1.4 / 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 / 3.1 / 4.1 / 9.1 • Medida 2.2: 1.1; 1.2; 1.3; 1.4 / 2.1; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 / 4.1; 9.1 • Medida 2.3: 1.1; 1.2; 1.3 / 2.1; 2.2 / 4.1 / 8.1; 8.2 / 9.1 • Medida 2.4: 1.1; 1.2; 1.3; 1.4 / 2.1; 2.2 / 4.1 / 9.1 • Medida 2.5: 1.1; 1.2; 1.3; 1.4 / 2.1; 2.2 / 4.1 / 6.1 / 9.1 • Medida 2.6: 1.1; 1.2; 1.3 / 2.1; 2.2 / 4.1 / 5.1; 5.3 / 6.1; 6.2 / 7.1; 7.2; 7.3 / 9.1 	5,5%
3. Programas de Intervenção Imediata	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 3.1: PIPEME - Programa Imediato de Pequenos Melhoramentos • Medida 3.2: PIISE - Programa Imediato de Intervenção Social e Educacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 3.1: 1.2 / 2.1 / 4.1 / 9.1 • Medida 3.2: 9.1 	63%

4. Um bairro com uma nova imagem, seguro e tranquilo	<ul style="list-style-type: none"> Medida 4.1: Construção e divulgação da imagem “Nova Cova da Moura” Medida 4.2: Combate a criminalidade e ao tráfico de droga/inserção social de ex-reclusos Medida 4.3: Prevenção e combate a violência doméstica Medida 4.4: Atendimento e regularização de cidadãos estrangeiros 	<ul style="list-style-type: none"> Medida 4.1: 1.1; 1.2; 1.3; 1.4 / 2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 2.5; 2.6 / 3.1 / 5.2; 5.3 / 6.1; 6.2 / 7.1; 7.2; 7.3 / 8.1; 8.2 / 9.1 Medida 4.2: 5.1; 5.2 / 6.2 / 7.1 / 9.1 Medida 4.3: 5.1; 5.3 / 9.1 Medida 4.4: 9.1 	53%
5. Um bairro com futuro para os jovens	<ul style="list-style-type: none"> Medida 5.1: Promoção da saúde Medida 5.2: Criação de condições para a investigação sobre “subúrbios” Medida 5.3: Parentalidade melhorada 	<ul style="list-style-type: none"> Medida 5.1: 2.6 / 4.2; 4.3 / 5.3 / 8.2 / 9.1 Medida 5.2: 2.6 / 4.1; 4.2 / 5.3 / 6.1; 6.2 / 7.1; 7.3 / 9.1 Medida 5.3: 2.6 / 4.3 / 5.1; 5.2 / 9.1 	51%
6. Um bairro economicamente ativo	<ul style="list-style-type: none"> Medida 6.1 Apoio ao emprego e ao empreendedorismo Medida 6.2: Valorizar o capital humano 	<p>Medida 6.1: 2.5; 2.6 / 4.1 / 5.2 / 6.2 / 7.1 / 8.1 / 9.1</p> <p>Medida 6.2: 2.6 / 4.1; 4.2 / 5.2 / 6.1 / 8.1 / 9.1</p>	75%
7. Um lugar criativo	<ul style="list-style-type: none"> Medida 7.1: Festas locais e produções étnicas Medida 7.2: Novas áreas de formação cultural Medida 7.3: Instalação do espaço-memória (exposição permanente e temporária) 	<ul style="list-style-type: none"> Medida 7.1: 2.6 / 4.1; 4.2 / 5.2 / 6.2 / 9.1 Medida 7.2: 2.6 / 4.1 / 9.1 Medida 7.3: 2.6 / 4.1 / 5.2 / 9.1 	50%
8. Um bairro ecológico	<ul style="list-style-type: none"> Medida 8.1: Sensibilização e qualificação ambiental: formação, utilização e comportamento Medida 8.2: Hortas urbanas da Damaia e Buraca 	<ul style="list-style-type: none"> Medida 8.1: 1.1 / 3.2 / 4.1 / 6.1; 6.2 / 8.2 / 9.1 Medida 8.2: 1.1 / 2.3 / 4.1 / 5.1 / 6.1 / 8.1 / 9.1 	12,5%
9. Estar bem em rede	- Questões operacionais	Todas as acções	

Tabela 3: Grupo de Trabalho, Parceiros Fixos, Parceiros Pontuais

Grupo de Trabalho (GT)	Parceiros Fixos	Parceiros Pontuais
Inserção de ex-reclusos	ACJM; ASSACM; AMBACM; Centro Paroquial; PSP; SEF; DGSP; JF Buraca; IEFP; Segurança Social; SCMA; CMA	-
Plataforma Web do Território	ACMJ; ASSACM; IPJ; Agrupamento de Escolas da Damaia	ACIDI; Associação de Estudantes (IST)
Prevenção (violência; sexualidade; dependências)	ACJM; ASSACM; Agrupamento de Escolas da Damaia; Agrupamento de Escolas D.João V; Agrupamento de Escolas Azevedo Neves; CMA; Saúde;CPCJ; DGRS (tutela educativa e penal); Segurança Social/ECJ; JF Buraca; PSP; SEF	-
Sub-Grupo Prevenção (jovens em contexto escolar)	Agrupamento de Escolas; Segurança Social; Associações locais	-
Plano do Desporto	ACJM; ASSACM; AMBACM; IPJ; CMA	IDP
Empregabilidade e Empreendedorismo/ GIP	ACJM; ASSACM; AMBACM; Centro Paroquial, IEFP; AERLIS; DREL; IPJ; IDT; Agrupamento de escolas da Damaia; JF Buraca; SCMA	DGSP

Anexo B: Vale da Amoreira

Tabela 4: Tabela Comissão Executiva, Acompanhamento, Núcleo de Projeto

Comissão Executiva (CE)	Comissão de Acompanhamento (CA)	Nucleo de Projecto (Gabinete Local)
<ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR)/Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU, ex INH); • Ministério da Economia e da Administração Interna (MEAI), inicialmente GNR, posteriormente PSP. • Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS), Instituto da Segurança Social 	<ul style="list-style-type: none"> • MAOTDR - Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU, ex INH) • MP e Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME, hoje ACIDI) - Programa Escolhas • MEAI - Policia de Segurança Pública (PSP) • MEAI - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) • MTSS - Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal + Serviço local de acção social + Centro de Emprego do Barreiro • MS/IDT - Centro de Saúde da Baixa da Banheira + Unidade de Prevenção de Setúbal • ME/DREL - Coordenação de Lisboa • MC - Instituto das Artes • MJ - Instituto de Reinserção Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Chefe de Projecto: 1 elemento externo ao local; Setor: Serviço Social • Equipa Técnica/Parceria Executora: 2 elementos externos; Setores: Segurança Social e Emprego, Artes
<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal da Moita (CMM) 	<ul style="list-style-type: none"> • Câmara Municipal da Moita (CMA) • Junta de Freguesia V.Amoreira 	
<ul style="list-style-type: none"> • Successivamente: Junta de Freguesia V. Amoreira • Associações locais e ONG's (1 representante cada um) 	<ul style="list-style-type: none"> • Associação RUMO • Ass. Cabo-Verdiana V.A • Ass. Moitense dos Amigos de Angola • Ass. Guineense (não fazia parte do GPL) • CRIVA - Centro de Reformados e Idosos do Vale de Amoreira • Grupo Desportivo de Portugal (embora não participou no PA, e por isso não assinou o PP) • Ass. Condómin. M. Do V.A • CLASM (Rede Social) • Santa Casa da Misericórdia (Alhos Vedras) • Centro Social e Paroquial do V.Amoreira • Escola EB. 2.3 V.Amoreira • Projecto Vale de Esperança (não fazia parte do GPL) • Vita Caminho (não fazia parte do GPL) • Quinta da Lagartixa (que não fazia parte do GPL) • Pastor da Comunidade Cigana (que não fazia parte do GPL) 	

Tabela 5: Plano Ação Vale da Amoreira e Taxa de Execução

Eixo	Medida	Taxa de Execução (total, por eixo)
1. Requalificação do bairro: edifícios, espaços públicos e acessibilidades	<ul style="list-style-type: none">• Medida 1.1: Requalificação, conservação e manutenção dos edifícios habitacionais• Medida 1.2: Requalificação, conservação e manutenção dos espaços públicos e acessibilidades	27%
2. Arte Desconcertada: Espaço de Experimentação Artística	<ul style="list-style-type: none">• Medida 2.1: Implementação do espaço de experimentação artística• Medida 2.2: Promoção de iniciativas de requalificação artística nos espaços urbanos• Medida 2.3: Formação artística e promoção de intercâmbios e de conhecimentos artísticos	78%
3. Formação profissional e empresas em contexto de exclusão	<ul style="list-style-type: none">• Medida 3.1: Implementação de um gabinete de apoio ao emprego e ao empreendedorismo (GEAE)• Medida 3.2: Fomentar o mercado da diversidade	70%
4. Plataforma integrada de Apoio Social	<ul style="list-style-type: none">• Medida 4.1: Promoção e qualificação de equipamentos e serviços sociais• Medida 4.2: Promoção do encontro entre culturas e entre gerações• Medida 4.3: Promoção da prática de um policiamento de proximidade• Medida 4.4: Promoção de apoio a inserção de imigrantes	81%
5. Rede de Participação, Cidadania e Governabilidade	Criação e dinamização do tecido associativo juvenil	75%
6. Estar bem em rede	Questões operacionais	

Tabela 6: Grupo de Trabalho

Grupo de Trabalho (GT)
Requalificação dos Edifícios Habitacionais
Requalificação dos Espaços Públicos
Policimento de Proximidade
Intervenção nas Empenas
Questões de Insucesso Escolar
Artes
Governança
Multiserviços
Emprego e Empreendedorismo / Rede de Empregabilidade
Sub-grupo Empreendedorismo
Sub-grupo GEAE
Sub-grupo Mercado para a Diversidade

Anexo C: Lagarteiro

Tabela 7: Tabela Comissão Executiva, Acompanhamento, Núcleo de Projeto

Comissão Executiva (CE)	Comissão de Acompanhamento (CA)	Núcleo de Projecto (Gabinete Local)
<ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR)/Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU, ex INH) • Ministério da Economia e da Administração Interna (MAI), PSP. • Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS/CDSS), Instituto da Segurança Social Porto • Instituto Português da Juventude (IPJ) • Ministério da Educação (ME), Direcção Regional da Educação Norte (DREN) 	<ul style="list-style-type: none"> • MAOTDR/IHRU • MP - ACIDI - Programa Escolhas • MAI - Comando de Polícia de Segurança Pública da Área Metropolitana do Porto • MJ - Polícia Judiciária / Direcção Geral de Reinserção Social / Direcção Geral de Serviços Prisionais • MTSS - Centro Distrital de Segurança Social do Porto / Centro de Emprego do Porto • MS - Centro de Saúde da Campanhã / Instituto da Droga e da Toxicodependência - Unidade de Prevenção Porto Sul e CAT Oriental • ME - Direcção Regional de Educação do Norte • MC - Direcção Geral das Artes 	<ul style="list-style-type: none"> • Chefe de Projecto: 1 elemento interno ao local; Setor: Serviço Social • Equipa Técnica/Parceria Executora: 4 elementos internos e externos; Setores: Serviço Social, Desporto, Emprego e Educação
<ul style="list-style-type: none"> • Camara Municipal do Porto/ Fundação Porto Social • Junta de Freguesia de Campanhã (JFC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Camara Municipal do Porto/ Fundação Porto Social • Junta de Freguesia de Campanhã (JFC) 	
<p>- Inicialmente, não existiam associações. Sucessivamente, em 2011, foi criada a Associação de Moradores para o Desenvolvimento do Lagarteiro (AMDL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obra Diocesana de Promoção Social • Fundação FILOS • Associação para a Promoção da Saúde NORTEVIDA • Agrupamento de Escolas Ramalho Ortigão (Escola EB1 do Lagarteiro e Escola C+S+F Ramalho Ortigão • Liga Portuguesa de Profilaxia Social • Futebol Club "Os Amigos de Campanhã" • Associação Juvenil CAOS • Benéfica e Previdente, Associação Mutualista 	

Tabela 8: Plano Ação Lagarteiro e Taxa de Execução

Eixo	Medida	Interligações entre Eixos e entre Medidas	Taxa de execução (total, por eixo)
1. Requalificação urbanística e ambiental do bairro	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 1.1: Reabilitação e conservação dos edifícios • Medida 1.2: Requalificação dos espaços de habitação • Medida 1.3: Novos espaços públicos • Medida 1.4: Construção de novos equipamentos no bairro e na envolvente do bairro 	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 1.1: 1.2 / 3.1 • Medida 1.2: 1.1 / 2.1 / 3.1 • Medida 1.3: 3.1 • Medida 1.4: 2.1; 2.2; 2.3; 2.4 / 3.1 	
2. Promover uma cidadania ativa - Estar bem em rede	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 2.1: Saúde é vida • Medida 2.2: Segurança Ativa • Medida 2.3: Escola em rede • Medida 2.4: ANIMAR - Atrair, Negociar, Incentivar, Mobilizar, Activar, Reinserir • Medida 2.5: Comunidade empreendedora 	<ul style="list-style-type: none"> • Medida 2.1: 1.1; 1.2; 1.4 / 2.2; 2.3; 2.4 / 3.1 • Medida 2.2: 1.4 / 2.1 / 3.1 • Medida 2.3: 1.1; 1.4 / 2.1; 2.4 / 3.1 • Medida 2.4: 1.4 / 2.1; 2.3; 2.5 / 3.1 • Medida 2.5: 2.4 / 3.1 	
3. Estar bem em rede	Questões operacionais	Todas as acções	

Tabela 9: Grupo de Trabalho

Grupo de Trabalho (GT)
Educação
Emregabilidade
Requalificação, abertura do bairro ao exterior e apropriação do espaço público
Conteúdos funcionar e gestão do ANIMAR
Parcerias e mobilização da população
Atendimento Integrado
Governança

Anexo D: Relação entre Desafios e Pressupostos

	DESAFIOS ESPECÍFICOS DAS ÁREAS URBANAS EM CRISE	PRESSUPOSTOS IMPLÍCITOS NA IBC
1	Interdependência entre problemas	Inadequação das políticas públicas
Caracterização	Problemas interativos e sobrepostos (no espaço e no tempo)	Natureza não exclusivamente local dos problemas
2	Propriedade especial das áreas urbanas em crise	Agency local não-espontânea
Caracterização	Geografia dos problemas diferente da geografia das soluções	Não emergência espontânea da governança local e necessidade de animação territorial central
3	Interdependência da trajetória de políticas públicas	Projetos-âncora como domínios prioritários
Caracterização	Políticas públicas 'para' ou 'em' áreas urbanas em crise	Animação territorial dissociada do imóvel físico
4	Agenda política	Ação local como ação contingente
Caracterização	Dependência dos valores e ideias implícitas no debate político	Ação pública dissociável do financiamento a priori, através da inovação inter-setorial
5	Governança multi-escala na governança multi-nível	Parcerias como objeto da inovação e objetivo da ação
Caracterização	Tensão permanente entre políticas públicas centrais e políticas públicas locais, e entre políticas area-based/people-targeted e redistributivo-universais	Construção de parcerias ao longo da ação, com vista a auto-sustentação da ação e facilitadas pelo estado central
6	Não flexibilidade da ação pública	Flexibilidade no desenho
Caracterização	Modelo e práticas convencionais e relevância estratégica da dimensão institucional	Possibilidade de re-definição do desenho e implementação da intervenção ao longo da ação
7	Dimensão temporal do ciclo de vida das áreas urbanas em crise na sua relação com os ciclos de políticas	Integração de políticas
Caracterização	Problemas cíclicos e estruturais em contínua transformação (no tempo)	Integração inter-setorial depende da inovação e flexibilidade setorial (autonomia e mudança nas práticas convencionais)

Anexo E: Perfil dos entrevistados e das entrevistas

N.B. Todas as entrevistas foram presenciais

Id.	Nível de Governança	Perfil e Setor profissional	Tipo de ator	Data entrevista	Duração
E1MA	MA	Sociologia, Políticas de Habitação	IHRU (coordenação central)	06/04/2017	4:44:36
E2MA	MA	Geografia, Ordenamento do Território e Políticas de Cidade	MAOTDR	30/11/2017	1:33:21
E3MA	MA	Engenharia, Políticas de Habitação	IHRU (coordenação central)	11/12/2017	1:56:26
E4ME	ME	Serviço Social, Desenvolvimento Comunitário	IHRU (coordenação local)	27/10/2017	1:30:20
E5ME	ME	Serviço Social	IHRU (coordenação local)	02/11/2017	00:52:28
E6ME	ME	Socióloga, Serviço Social	IHRU (coordenação local)	08/11/2017	1:25:30
E7ME	ME	Serviço Social	JF (técnica)	24/11/2017	1:23:22
E8ME	ME	Geografia, Ordenamento do Território e Políticas de Cidade	Consultoria externa (diagnóstico)	27/11/2017	1:35:40
E9ME	ME	Socióloga, Políticas de Habitação	Consultoria externa (diagnóstico)	04/12/2017	1:16:41
E10ME	ME	Serviço Social	Consultoria externa (avaliação)	07/12/2017	1:19:23
E11ME	ME	Planeamento urbano	IHRU (coordenação local)	08/11/2018	1:22:00
E12ME	ME	Serviço social	Consultoria externa (avaliação)	16/12/2018	1:05:20

E13MI	MI	Cargo Político	JF (dimensão política)	22/11/2017	00:55:14
E14MI	MI	Ação social	Organização de base local	23/11/2017	02:01:30
E15MI	MI	Serviço social	Organização de base local	24/11/2017	00:51:02
E16MI	MI	Educação	Escola EB	27/11/2017	1:19:26
E17MI	MI	Engenharia civil	Organização de base local	28/10/2019	1:27:22
E18MI	MI	Engenharia civil	Organização de base local	28/10/2019	1:27:22
E19MI	MI	Psicologia	Organização de base local	28/10/2019	2:07:50
E20MI	MI	Empreendedorismo e desenvolvimento comunitário	Organização de base local	29/10/2019	3:01:33
E21MI	MI	Empreendedorismo e desenvolvimento comunitário	Organização de base local	29/10/2019	3:01:33

Anexos Entrevistas

Entrevista a E1MA

Ficheiro de origem: E1MA.m4a

06/04/2017

00:00:00 - 4:44:37

[conversa de enquadramento da tese até 00:08:30]

Entrevistador 1: Eu desenvolvi uma hipótese... que a governança multinível facilita as mudanças através da transformação da própria prática individual do Estado...

E1MA: Portanto tendo o Estado como ator das próprias políticas públicas

Entrevistador 1: Não é só o Estado central enquanto IHRU, mas a ação pública.

E1MA: Ou seja, se não houver uma mudança na prática e na forma de estar individual do Estado na facilitação deste processo, dificilmente tu consegues passar da governança multinível para um processo de mudança, é isto? Portanto, precisas do Estado?

Entrevistador 1: Sim, através da inovação inter-organizacional, ou seja, no fundo é a inovação inter e intra organizacional, portanto aqui também entram todos os outros atores evidentemente, não é só o Estado, é como os atores em geral contribuem para que o Estado mude a própria prática. Neste caso estou a pensar por exemplo o facto de antes haver o INH e depois haver o IHRU.

[00:10:13]

E1MA: [imperceptível] O IHRU é a junção do INH, do IGAPHE e de uma parte da DGR. Em 2005 é o ano da resolução do Conselho de Ministros da IBC, da Iniciativa Bairros Críticos. Em 2007 aparece o IHRU, certo, antes havia uma coisa chamada INH, que financiava tudo o que era políticas de habitação, e o IGAPHE, que era o instituto que geria o parque. Isto é assim, Instituto de Gestão e Alienação, portanto ele geria e vendia, o para vender, o parque habitacional do Estado. Antes de noventa e não sei quantos... a promoção da habitação era sobretudo ou financiada ou promovida diretamente pelo Estado, depois a partir de 1980 e tais e depois, um bocadinho setenta e tais já, começou a diversificar-se e eram já podiam ser cooperativas ou podiam ser autarquias, portanto mudou aqui. Mas é assim, estes dois institutos que antigamente, muito antigamente, faziam parte de um único, chamado Fundo de Fomento da Habitação, certo... Portanto, quando começaram a aparecer as AUGI's, que foi em setenta, não é, havia uma coisa chamada Fundo de Fomento da Habitação, que depois deu origem a estes dois institutos, certo, que geriam o parque habitacional mas no meio disto tudo, certo, aqui por aqui, começa a haver outras coisas em termos importantes de promoção que eram os municípios, as cooperativas, e os CDH que eram privados. Portanto, no meio disto tudo em 2005... isto em termos de política de habitação já havia muitos atores a puderem intervir no assunto... Em 2005 há a Iniciativa Bairros Críticos que aparece como uma Resolução do Conselho dos Ministros e depois dá origem a toda a operacionalização e o IHRU funde estes dois organismos mais uma parte de um outro, que esse não interessa para o caso... Portanto estes dois deixam de existir e torna haver um só e fazem um marco de viragem na política pública, sendo que algum dos instrumentos já tinham começado

a ser preparados antes com este, mas com rigor a IBC também só está no terreno a partir de 2007. Portanto até aqui foi a preparação da coisa toda, portanto só depois em 2007, e o Lagarteiro, só mesmo em 2008 para aí...

Entrevistador 1: Pois porque na Resolução do Conselho dos Ministros está escrito que o horizonte temporal é 2005-2007.

E1MA: Pois, só que depois houve uma atualização, porque é assim isto era para preparar a Iniciativa, percebes e depois a partir daqui a Iniciativa entra em velocidade cruzeiro, há uma resolução que põe um limite que era o limite do final da candidatura dos EEA's, que era 2011...

Entrevistador 1: Aquela foi também a altura em que foi feito o Protocolo de Parceria.

E1MA: Não que dava até 2011, pronto, e entretanto o IHRU, aqui antes disto acabar decidiu abandonar o processo, por auto-criação.

Entrevistador 1: Foi em 2013...

E1MA: Foi antes... eu sei que o IHRU saiu... pouco antes de acabar a candidatura, mas saiu anunciou que saía... Só para dizer uma coisa, eu estive no INH e depois no IHRU entre 2005 e 2010, e é nesse quadro que vocês me estão a entrevistar, certo..

[00:15:38]

Entrevistador 1: Exactamente.

E1MA: Eu estive no Conselho de Administração do IHRU neste período e uma das coisas que tinha que fazer, entre as outras, era por isto...

Entrevistador 1: Esta foi uma das primeiras coisas...

E1MA: O que que eu fazia? O que que eu fiz enquanto lá estive?

Entrevistador 1: Sim, no quadro da IBC.

E1MA: Ah, dentro da IBC... porque a malta acha que eu só fiz a IBC... isto era uma coisa no meio das quinhentas mil coisas.

Entrevistador 1: Não no quadro da IBC, qual é que foi o teu papel?

E1MA: Então no quadro da IBC o meu papel foi receber esta Resolução do Conselho dos Ministros, tanto que quando eu entrei eu recebi, portanto a resolução é de quando... é logo a primeira...

Entrevistador 1: 7 Setembro de 2005.

E1MA: 7 Setembro de 2005, pronto, eu entrei para lá em Agosto de 2005, mas de qualquer maneira, portanto eu recebi... eu não tive nada a ver com esta... com a elaboração desta resolução, mas eu recebi a resolução... portanto coube-me a mim, lá dentro, deram-me esta tarefa de, porque a resolução tem uma serie de considerantes e depois diz que atribui ao INH da altura, a responsabilidade de montar a coisa, dentro daqueles princípios, daqueles objetivos, e daquelas coisas todas. E portanto coube-me a mim fazer o primeiro documento que é este tal que está logo a seguir, que foi fazer uma proposta de montagem disto, e depois acompanhei o processo todo, sendo que o processo basicamente foi até 2007, portanto... porque assim, o processo foi... houve basicamente duas fases. A primeira fase foi a de preparação da coisa, que culminou com uma carta de compromissos entre os parceiros para cada um dos territórios, e a carta de compromisso era o que é que se iria privilegiar, o que é que se ia fazer, como é que se ia fazer, onde é que se ia buscar o dinheiro, quem é que fazia o que.

Entrevistador 1: Era um plano de ação?

E1MA: Era no fundo o plano de ação, e depois a partir do momento da assinatura do compromisso, foi pôr isto a andar. Portanto e há claramente que é importante perceber-se que a IBC teve claramente estas duas fases. É como se tivesse o cubo e o cubo tivesse mudado de... Pronto, teve uma fase de preparação até estabilizar, até porque o modelo de gestão acima de tudo, antes da carta de compromisso é um, e depois da carta de compromisso é outro, porque eles inclusivamente durante esta fase... porque aqui foi, os tais procedimentos para decidir como é que se ia a fazer para chegar a isto, para chegar a esta carta de compromisso, mas a partir daqui era isto tudo que foi sendo feito que ia definir o que que ia ser daqui para a frente... Portanto há este marco. Portanto, o meu papel foi pegar na resolução do conselho dos ministros e ajudar a montar até acabar com o compromisso e depois ajudar a concretizar a partir da carta de compromisso.

Entrevistador 1: Portanto não seguiste muito o que foi antes disto?

E1MA: Não.

Entrevistador 1: Então mas como é que foi pensada a RCM?

[00:20:03]

[Conversa off the record até 00:24:15]

E1MA: O que é que eu fiz, fiz acompanhei tudo. Repara, eu perdi dois meses, pá isto... tudo começa com esta coisa certo... a partir daqui para a frente cabe me a mim... só não tenho isto... mas quer dizer para mim não foi absolutamente nada difícil de agarrar porque antes de eu ter estado aqui tinha estado quer aqui no laboratório a acompanhar o que eu chamo o primo da IBC, o primo mais velho da IBC.

Entrevistador 1: Esta era uma das questões que queria colocar, o que que havia antes...

[00:25:00]

E1MA: Pronto, houve um primo, em que o INH também esteve envolvido, um primo da IBC... e porque é que a gente chama o primo da IBC? Porque a IBC, depois a partir daqui foi candidata aos fundos dos EEA Grants, e é muito importante porque a IBC não é a candidatura aos EEA Grants, mas esse foi um conflito permanente a partir de 2007...

Entrevistador 1: Pois aqui dentro havia a questão das Parcerias para a Regeneração Urbana, a Política da Cidade não é?

E1MA: Não, a Política da Cidade entretanto é uma coisa que entra aqui e que toma o seu rumo...

Entrevistador 1: E havia o QREN...

E1MA: Não, sim os EEA Grants eram os antigos fundos EFTA que financiaram muita coisa da IBC, certo? Mas estes EEA Grants, antes, tinham financiado uma coisa, também através do INH, chamada Velhos Guetos, Novas Centralidades.

Entrevistador 1: Pois, eu li alguma coisa sobre isso, mas queria perceber melhor.

E1MA: Pronto, os Velhos Guetos, Novas Centralidades, foi um projeto igualmente financiado pelos EEA Grants, em que se começou a ensaiar algumas das coisas, começou-se a ensaiar já alguma abordagem multinível para a concretização de um projeto de intervenção. E não há duvida nenhuma que quando se fazem os procedimentos, se faz os procedimentos já inspirados por, quer pela experiência que se tinha quer com aquilo que se gostava de ter ido mais longe e que mesmo

assim não foi possível de ter ido, aqui nos Velhos Guetos, Novas Centralidades. Portanto, há a RCM que é a que no fundo orienta... porque as atualizações é simplesmente datas, mas é a que orienta a ação... no entanto, a partir logo daqui há os tais dos procedimentos, que está aqui, que é o tal documento que eu acho que é importante perceber, porque o documento podia ter sido outra coisa qualquer, que é a tentativa de dizer “ok então como é que a gente vai começar a operacionalizar isto”, e é que define uma série de... de percursos que depois se perpetuam e que... portanto é que faz basicamente uma interpretação operativa do que é a RCM. Mas, mas podia ter sido diferente, os procedimentos podiam ter sido diferentes, portanto isto é muito importante, porque aqui há um momento importante que é de escolha e de validação...houve uma *catrafada* de escolhas que tiveram que ser feitas em termos de operacionalização e que estão plasmadas nos procedimentos, e os procedimentos foram seguidos à risca e determinaram imenso o que foi esta primeira fase, que é uma fase muito importante do processo, que se não tivessem feito as escolhas tivessem feito outras quaisquer com certeza que a coisa também não ia ser desta maneira, e é um momento muito importante.

Entrevistador 1: Qual era a relação com isto?

E1MA: A única relação com isto..

Entrevistador 1: Qual é o papel disto em influenciar, direcionar concretamente...

E1MA: Eu não sei se teve alguma influência na RCM, isto eu não sei...

Entrevistador 1: Estavas a dizer “se eu conseguir resolver isto era um bom contributo...”

E1MA: Não, não, não o bom contributo é, estes procedimentos... é uma dúvida que eu tenho, hoje em dia, se eu tivesse que fazer os procedimentos outra vez hoje acho que os faria da mesma maneira, se calhar com outra consciência, pronto, mas é uma dúvida, se efetivamente, quando, se estes procedimentos ajudaram a... se estão efetivamente próximos ou não do que era a intenção do RCM.

[00:30:10]

Entrevistador 1: No fundo se foram eficazes?

E1MA: Pronto, se realmente quando se escreveu o RCM e quando se fez a interpretação do que estava escrito na resolução, certo, se essa foi de facto a interpretação que era para levar à letra...

Entrevistador 1: Portanto, se foi adequada...

E1MA: Pronto, porque na altura foi considerada adequada, ao longo do processo todo houve vários momentos em que pessoalmente, eu fui sentido de que... “mas têm a certeza que era mesmo isto que queriam ou afinal de contas aquilo que estão a pedir era outra coisa?”

Entrevistador 1: Este sentimento provavelmente foi ainda mais forte quando depois na Cova da Moura...

E1MA: Os procedimentos não foram o elemento crítico do RCM, certo? A resolução deixa margem de manobra para interpretação operativa, certo... isto é uma resolução, uma orientação... portanto o que é que deixava, era clara, era que isto é um programa experimental... Primeira questão, experimental, o que é que significa experimental, o que é que a gente vai querer experimentar, vamos experimentar o que... ou é só experimental porque é entre sítios... não é, mas supostamente é suposto ser mais não é... se é um programa experimental, se a gente, se a gente vai utilizar três sítios para experimentar uma coisa o que é que efetivamente é que estamos

a querer mesmo experimentar. Penso que isso não há dúvida nenhuma que uma das coisas era o modelo de governança, portanto o modelo de gestão multinível, na altura não se chamava modelo de governança... pronto era ser integrado, portanto não serem intervenções que na altura se faziam muitas que era por um lado intervinha-se no social, por outro lado intervinha-se nas infraestruturas, por outro lado intervinha-se na educação... mas as coisas não integravam, e isso era uma coisa, o ter um plano integrado... um plano de ação integrado. Depois um plano de ação participado, certo, participado e com um sistema, na altura chamava-se sistema de gestão, mas é um sistema de governança, hoje em dia chamamos sistema de governança. Na altura era experimental porque também tinha uma outra coisa que era... ah participado, um sistema de governança multinível, o tal multinível, que é uma coisa que hoje tu tens uns discursos mas na altura é preciso ver que não estava nos discursos das políticas europeias.

Entrevistador 1: Sim, eu tinha uma questão sobre isso, era multinível e também multi-escalar de um ponto de vista geográfico, ou era só multinível do ponto de vista do envolvimento dos atores aos vários níveis?

E1MA: Era... o que é que é multi-escalar? Multinível quer dizer que... portanto tínhamos três sítios, certo, e nestes três sítios, para identificar um plano integrado, quer para identificares, quer para depois para concretizar, tinha que envolver os atores da administração central, da administração local, governamentais, não governamentais, privados... todos os que fossem necessários para concretizar, para levar a bom termo uma ação integrada e concertada nestes sítios.

Entrevistador 1: Multi-escalar é que nos pressupostos, não havia o pressuposto que a governança digamos assim in sítio, dentro, tivesse que ter relações com a governança fora...

E1MA: Tem... havia um determinado pressuposto... [falas sobrepostas] o único pressuposto para aquilo que te interessa aqui, que de facto é um pressuposto é que ao ser multinível, portanto ao se criar aqui um contexto onde as pessoas que não se falavam umas com as outras pudessem passar a ter uma base concreta para se falarem e decidirem... o que é suposto, também, é que sendo isso um programa experimental, aprendessem com esta experiência, e pudessem escalar para as suas práticas correntes o que fosse daqui, e essa é uma das questões sensíveis.

[00:35:40]

Até porque as perspectivas e o... é assim era suposto dizer isso mas nunca ninguém disse, e isso traduziria-se em que para dizer que sim que aconteceu ou não aconteceu... isto nunca foi definido e portanto aí há muita gente "pois mas isto nunca conseguiu escalar", por outro lado há outros que dizem "epá sim conseguiu escalar porque apesar de tudo, pelo menos, se não na generalidade, houve ministérios onde isto, onde a influência da IBC foi de facto muito mais significativa", "ah mas não foi naqueles ministérios onde deveria de ser", se calhar não, mas outros onde se calhar não se estava à espera ou não se pensava que a coisa pudesse ser tão importante para passar a pensar naquela maneira, ou agir daquela maneira, foi.

Entrevistador 1: Mas havia a intenção de que a intervenção aqui dentro não fosse contraditória com a intervenção fora?

E1MA: Ah, calma ai, isto era um programa, lá esta começa a primeira questão, não é... isto é um programa experimental, portanto foi aberta uma exceção, portanto isto implicou sete ministérios, certo?

Entrevistador 1: E mais de noventa entidades...

E1MA: Sim, quer dizer às tantas nós tínhamos cento e tal entidades... pá uma coisa... desde o ministro, ao secretário de estado, aos vários... às varias direções gerais, às várias Câmaras com os vários departamentos, com as associações locais organizadas ou não, às várias ONG... era uma confusão, mais os financiadores... era a confusão do século, certo? Eu penso... pronto e aquilo que foi considerado foi que a IBC tinha fatores de exceção, ou seja, houve ministérios que disseram assim “eu tenho o programa X, e pelo facto de eu estar na IBC eu vou... portanto a IBC vai ter acesso direto a este programa” portanto...

Entrevistador 1: Tipo o EQUAL, por exemplo.

E1MA: O EQUAL não, mas por exemplo o Escolhas, tipo Escolhas. É um programa que havia de intervenção junto da juventude, que também era parceiro aqui de intervenção social, programa nacional, tudo o que ficar decidido que seja para fazer com a juventude no caso do Escolhas que é a juventude de... eram os jovens na altura, jovens em bairros vulneráveis e com problemas, os jovens mais complicados, não é... “ok, portanto a gente vai participar num plano e portanto quando vier para aqui a ação, candidatura a gente já participou, já não sei o quê, portanto dá luz verde”. Pronto, a segurança social, por exemplo, que tinha um programa que era os... eu agora confundo-me... CLDS?

Entrevistador 1: O CLDS é o contrato local de desenvolvimento social.

E1MA: Eu acho que se chamava... [falas sobrepostas] então eles estavam a emergir ao mesmo tempo que nós... agora é “plus”... na altura nós estávamos com este experimental da IBC, eles estavam com os CLDS, com outro modelo não sei quantos e portanto disseram “não, não, não a gente apoia através do programa não misturamos os instrumentos”. Por exemplo o IEFPP, não é verdade, o IEFPP acabou por... portanto, não usou a sua maneira de estar, mas mudou algumas coisas e especificamente só aqui portanto adaptou... ou por exemplo a segurança social, a questão das amas, o programa das amas, não é, num destes bairros verificou-se que o problema é que não dava para candidatar-se aos programas existentes, ah porque isto como era experimental, a primeira fase deu logo para perceber que havia uma série de programas mas depois havia uma série de problemas que não conseguiam ter respostas nos programas, certo?

[00:40:11]

O caso das amas, por exemplo no caso das amas, no caso do... Casal Ventoso, não sei o quê, porque era preciso jardins de infância, porque as mulheres saiam às quatro da manhã, e não tinham... e depois verificou-se que se calhar a melhor solução não era o jardim de infância, mas era arranjar amas e reforçar o programa das amas. Portanto, a IBC permitiu nalguns casos não... vamos lá a ver, ninguém mudou a prática completamente a propósito da IBC mas, eu diria que quase todos tiveram que mudar um bocadinho a sua prática quando aplicada à IBC, e diria, mas isso aí é preciso provar, não sei, que há um antes e um depois da IBC, ou seja, que o facto de se ter estado nesta experiência mesmo que não tenha resultado, tás a ver, ficou qualquer coisa que

continua a ser um desafio a desenvolver, ou a insatisfação, que no princípio nem se percebia que era uma insatisfação, passou a ser uma insatisfação mais evidente...

Entrevistador 1: Então acha que mudou qualquer coisa?

E1MA: Mudou qualquer coisa... eu acho que mudou qualquer coisa, agora se mudou tudo igual para todos não... se todos acham, se todos valorizam a mudança que eventualmente se tenha processado também não.

Entrevistador 1: Este qualquer coisa, digamos, seria a base de partida para uma eventual avaliação ex post final do programa?

E1MA: Mas é assim, houve uma *catrafada* de avaliações ex post do programa, não é.

Entrevistador 1: Mas uma avaliação oficial depois de 2012...

E1MA: Ah não, depois de 2012 não... há teses de mestrado e doutoramento. Mas é assim, mesmo durante as avaliações que houve aqui no meio, foram muito complicadas, muito difíceis, foram muito difíceis porque é assim... a proposta da questão escalar, por exemplo o que era efetivamente uma alteração escalar, uns entendem que era eu ter alterado completamente o quadro das políticas, ninguém alterou o quadro das políticas, outros entendem que é ter alterado a prática e ter viabilizado e experimentado para aprender como é que se poderia, eventualmente um dia mais tarde, enquadrar o quadro das políticas, uns sim outros não, ou outros entendem que é, não isto deu foi uma experiência que, tendo repercussão no quadro das políticas teve repercussão na forma de nós estarmos no terreno. Tás a ver, portanto não alterou o quadro das políticas, não alteraram os programas, não alteraram nada, mas alterou a forma de se estar no terreno. A forma de agir, a forma de falar com o parceiro... pronto eu não conhecia as preocupações... eu sou da cultura e não conhecia as preocupações do IEFP e passei a conhecer... são coisas que acabam por não ser mensuráveis e tangíveis, e que entraram numa rotina, porque eu acho que a IBC permitiu que algumas coisas entrassem numa rotina, que depois a malta já se esquecia como é que era antes. Agora é assim, concretamente, se andas à procura se o que é que se retirou dessa experiência para de facto a reconfiguração das políticas públicas, ou seja, houve um quadro de políticas públicas que passou a ser completamente diferente, não.

Entrevistador 1: Mas posso dizer, ou posso andar à procura, de como é que a IBC, e mais acima, como é que um modelo de governança assim pode aperfeiçoar estas políticas?

[00:45:04]

E1MA: Podes sim, claro que pode aperfeiçoar, é assim...

Entrevistador 1: Mas como é que consigo medir...

E1MA: Bom a questão do medir, lá está, é a tal coisa não é, pronto, como é que tu podes é dar... como é que podes identificar, porque o medir não sei se é tão importante quanto isto, porque é assim, vamos lá a ver uma coisa, um programa experimental, e vamos também lá esta *quid pro quo* pode existir nisto. Eu acho que a primeira coisa que vai ter que existir é haver *quid pro quos*, certo? Ou seja, o que está aqui escrito é que isto tinha que ser experimental, eram planos integrados, participados e com gestão multinível, certo, com multi-funding, hoje seríamos um multi-funding, ou seja fontes de financiamento diversificadas sendo que de qualquer maneira uma delas privilegiadas era esta. E isto é importante, porque ao longo do processo um dos maiores *entropilhos* é que se esquece que isto era multi-funding, aquilo é se isto é confuso, o multi-fundo

é... é assim na altura ninguém falava de multi-fundo, pela primeira vez agora neste quadro comunitário introduziu-se a questão do multi-fundo, não havia qualquer capacidade técnica dentro do INH ou IHRU, não é verdade foi das coisas mais difíceis, foi criar um sistema de gestão multi-fundo, e, com rigor, não é a gente olha para o sistema multi-fundo que foi montado, mas toda a gente só olha para aquilo que era financiado pelos EEA's, certo? E a partir de um determinado momento devem-se ter esquecido da resolução da IBC, certo, e só viam se se estava ou não estava, quer dizer a monitorização era, se estava ou não estava a ser cumprido o que tinha sido candidato aos EEA's sendo que os EEA's eram assim uma migalha, bem uma migalha importante, não era uma migalha importante porque financiava coisas importantes, mas do ponto de vista do financiamento, era uma migalha relativamente ao esforço financeiro da operação toda. Tás a ver, era importante porquê? Porque financiava a equipa que lá estava, porque financiava um equipamento âncora em cada um dos sítios, e depois financiava uma *catrafada* de ações, porque o grosso do financiamento não era EEA's, porque era o Escolhas que metia lá dinheiro, que financiava os projetos não sei das quantas...

Entrevistador 1: Havia também o Quadro Comunitário..

E1MA: Sim, havia o Quadro Comunitário, EQUAL, e, e, recursos próprios, porque só o investimento no edificado ultrapassava em muito, em todos os sítios, o que era o financiamento dos EEA's, o financiamento os EEA's no total eram 20 e tal milhões, certo? Quer dizer só o que custou arranjar, fazer a reabilitação do edificado no Lagarteiro que não foi financiado pelos EEA's, foi mais que isso. Só isso, quanto mais se juntarmos tudo o resto. Se a Cova da Moura tivesse chegado a bom termo, não é verdade, era na ordem das muitas dezenas de milhões de euros, que era preciso para fazer a reabilitação e realojamento daquele processo.

Entrevistador 1: Se o Plano de Pormenor...

E1MA: Se o Plano de Pormenor tivesse chegado a bom termo, portanto, os EEA's eram uma minudência no âmbito do quadro financeiro exigido...

Entrevistador 1: Estás a dizer uma coisa interessante, porque disto tudo isso reflete a relação entre o central e o local, ou seja...

E1MA: Isso é outra conversa.

Entrevistador 1: Porque aqui no local depois o que é que isso significa, significa o Plano de Pormenor, etc.

E1MA: Claro, mas ai já vamos, e depois tinha, pronto e era experimental porque depois dentro do plano integrado tinha depois aqui uma coisinha que de qualquer maneira era a aposta em equipamentos âncora, e ao nível... tinha aqui uma coisa que era que tinha que ser inovador portanto o inovador, lá está, outra coisa que é assim, afinal de contas era inovador em quê? Era inovador neste sistema multi-coisas e integradas? Ou era inovador no tipo de equipamento? Ou era inovador na forma de envolvimento? Ou era inovador... quer dizer afinal de contas o que é que se entendia por ser inovador?

[00:50:35]

Isto para dizer o quê? Porque efetivamente eu acho que ao longo deste processo todo, e vai ser um desafio interessante, porque como isto só está em palavras, certo, toda a malta que fez depois a avaliação, era sempre um cabo dos trabalhos identificar exactamente o que é que efetivamente

se entendia por isto, porque ao longo do processo muitas coisas que foram entendidas como sendo de não sucesso... o que é que é o sucesso e o não sucesso? Por exemplo quando se diz “na Cova da Moura a iniciativa foi um fiasco porque na Cova da Moura não mudou nada, não mudou nada”, e quando se diz não mudou nada é, as pessoas continuam a morar nas casas onde moravam antigamente... Ora bem, estamos preparando um programa experimental, que quer testar um plano integrado, que quer fazer uma coisa multinível, que quer fazer uma coisa multi-funding, porque coisas inovadoras, porque é que tenho que ter simplesmente uma coisa a dizer que foi um fracasso porque as pessoas não melhoraram a qualidade de vida? A qualidade de vida não, porque as pessoas não foram realojadas, não houve uma intervenção urbanística...

[conversa off the record 00:57:45]

Entrevistador 1: Uma das minhas perguntas era qual é que foi a conjuntura, ou não, com o agenda setting, a agenda política...

E1MA: A conjuntura é uma conjuntura que dificilmente se vai repetir... é assim, isto com bom ou mau resultado aqui e ali para já eu acho que é difícil dizer se foi bom ou mau resultado. Lá esta, se eu queria que as políticas públicas todas ao fim de 5 anos, mudassem, olha... porque não creio que seja possível... eu não conheço nenhum sítio onde ao fim de 5 anos uma coisa que é tão... bem fazíamos um milagre...

[pausa na conversa até 1:00:17]

Entrevistador 1: Como se escolheram os lugares?

E1MA: Não sei responder... eu posso dizer qual foi a... [falas sobrepostas]

[pausa na conversa até 1:02:30]

Se isto é uma iniciativa experimental escolheram-se três sítios, diferentes uns dos outros, e isto do ponto de vista, penso que terá sido ponderado, mas se são três sítios diferentes uns dos outros, porque é assim se é experimental para experimentar isto tudo, também convinha saber se era experimental em todos os sítios ou se variava. Portanto são três sítios diferentes, que apesar de tudo podem ser um bocadinho paradigmáticos das coisas que existem.

Entrevistador 1: Nos pressupostos da escolha havia uma questão de historial antes relativo a cada um dos sítios?

E1MA: Estes três sítios têm uma característica de diversidade que é interessante para um processo experimental, perceber se uma coisa que pode funcionar num sítio, pode não funcionar num outro. E portanto estes três sítios tinham como particularidade serem diferentes uns dos outros, certo, e parece-me razoável e parece-me bem e acho que não... choca ninguém, que “ok então vamos lá a escolher, também se isto tem que ser experimental não pode ser muita coisa, portanto vamos escolher três sítios que podem ser paradigmáticos de coisas que existam”.

Entrevistador 1: Portanto, o historial precedente destes três sítios achas que poderá ter sido um critério de seleção territorial?

E1MA: Não sei, eu disse que há três histórias, e estas três histórias...

Entrevistador 1: Mas em que medida a história da Cova da Moura, desde sempre, influenciou a escolha da Cova da Moura dentro da IBC?

[1:05:05]

E1MA: Nós temos Cova da Moura, Vale da Amoreira, e temos o Lagarteiro. Cova da Moura, é paradigmática de alguma coisa porque acaba por ser um caso praticamente único que é, certo, mas não é paradigmático porque não há muito mais iguais a este, enquanto que há mais iguais a este [Vale da Amoreira] e mais iguais a este [Lagarteiro], este não há assim tantos iguais a este. Pronto, supostamente, quais eram os pontos de partida, Cova da Moura, é portanto tipo uma AUGI, tipo uma ocupação ilegal, aquilo, não, é uma AUGI mas é... ou seja é uma ocupação ilegal do terreno com construções muito precárias... [falas sobrepostas] não, com construções com problemas de qualidade, que não tinha sido incluída no PER, tinha o problema da questão do ilegal, o terreno era privado, lotes não licenciados, tinha uma Ong muito ativa.

Entrevistador 1: Tinha uma comissão de bairro existente...

E1MA: Qual comissão de bairro... porque no dia em que começaram a olhar para a comissão de bairro... não havia comissão de bairro nenhuma, havia uma associação de moradores...

Entrevistador 1: Mas as pessoas eram as mesmas de hoje...

E1MA: Não... havia três organizações, a Associação Xque era, isso é importante, o paradigma da intervenção local integrada, participada e estratégica, e da inovação à época, tinha uma associação de moradores e tinha a outra associação. Tinha um tecido associativo local muito forte, e tinha, isto era importante porque é importante para uma das conclusões que é tinha um tecido muito importante e tinha supostamente práticas participativas... pronto já tinham uma abordagem... isto era importante porque nos outros não encontramos isso, portanto isto era um dos elementos que era importante... pronto, tinha uma prática colaborativa e de projetos integrados... Ou seja estavam num nível de maturidade... aqui o que é importante é o nível de maturidade associativa, e de intervenção...

[1:10:23]

Portanto, isto era uma coisa experimental, portanto havia que ver se havia também diferenças em função... por isso é que eles são todos diferentes, ah e era uma coisa... pronto destes três era o de dimensão média, era uma coisa de dimensão média, e tinha problemas estruturais para ser resolvidos, mas isto à partida... basicamente é só isso, se eu me lembrar de mais alguma coisa. O Lagarteiro, o oposto. Não tinha tecido nenhum nem maturidade nenhuma, era um bairro absolutamente abandonado em termos de políticas públicas, ah e a Cova da Moura era o que tinha a localização mais central porque fica ali mesmo numa zona altamente estratégica, como é evidente, se consegue perceber que tudo isto era... ah e queria-se tentar como é que a gente fazia o plano integrado mantendo, havia o pressuposto que era manter o máximo possível de pessoas no sítio... E tinha uma particularidade tinha uma tensão absolutamente instalada entre esta ong, entre a população, se quiseses, e a Câmara.

Entrevistador 1: Depois tenho uma questão de representação, entre população e associações... até a que ponto é que são representativas...

E1MA: Sim, exactamente... mas à partida em 2005 não era questão, era entre as associações, mas as associações garantiam a pé juntos, eram três, apesar de tudo elas três representavam diferentes grupos e tal, portanto na altura não se equacionava isso... que me vais dizer que é uma coisa muito importante, não é verdade. É muito importante inclusivamente para ver como é que em termos de políticas públicas e aliás, atenção... Aqui [Lagarteiro] não tinha tecido nenhum,

portanto a única coisa que tinha era uma escola a funcionar no sítio, a Câmara... é que isto ficava numa posição periférica. O parque é todo municipal, portanto o dono do parque aqui é único, e é a Câmara, tinha uma posição periférica, agora não já consegues ter acesso mas na altura aquilo ficava mesmo... se fosse até lá tinhas que dar dar uma volta enorme, apesar daquilo ser muito perto de outros sítios, do ponto de vista da acessibilidade era absolutamente horrorosa a volta que tu tinhas que dar, hoje em dia não já abriram umas vias... portanto tinhas que dar uma volta imensa e quem ia lá só tinha um caminho para voltar que era para o mesmo caminho, portanto... era pronto... nunca tinha sido intervencionado... o parque municipal era... tinha tido um URBAN mas muito ligeiro.

Entrevistador 1: A Cova da Moura também...

E1MA: A Cova da Moura não teve um URBAN, a Cova da Moura tinha n programas, n dinheiro injetado... aliás isso era importante porque isto é uma das coisas grandes que justificava a existência do plano integrado que é, havia uma frase, “não é por nós regarmos os territórios com dinheiro, que os problemas se resolvem”.

[1:15:22]

Eu acho que ao longo do processo a malta esqueceu-se desta frase apesar de ela ainda ser repetida, porque então se não é a regar os programas com dinheiro que os problemas se resolvem, então nós estávamos a experimentar precisamente como é que se poderia fazer uma melhor utilização do dinheiro, claro que evidentemente com isto não quer dizer que não era preciso dinheiro, era preciso dinheiro, mas então também não se pode dizer que se continua a semear independentemente de ter as condições para irrigar o não. Ao dizer isto, há aqui um pressuposto que é ok, se não é regando os territórios com dinheiro que a coisa se resolve, então é criando uma estrutura mais... portanto se esta estrutura não está a funcionar para quê regar com dinheiro.

Entrevistador 1: A IBC tinha este objetivo implícito de ultrapassar os limites do URBAN certo?

E1MA: Exatamente, ultrapassar os limites do URBAN, é isso mesmo.

Entrevistador 1: O URBAN funcionava com uma lógica de financiamento nos territórios... [imperceptível] area-based e tipos de população também. A IBC era o contrário...

E1MA: Olha isto, a gente pode ir também pelo experimental que um bocadinho... engana mas por aqui é certo... aqui e que também podemos ir, e é interessante, aqui é que é certo. O que é que não se queria que acontecesse na IBC? Não se queria despejar dinheiro só porque sim, ou só porque alguém propunha, não se queria listas de supermercado de ações... o que é que são listas de supermercado “ah eu agora quero fazer o jardim de infância, ah eu agora quero fazer não sei o quê”, mas alguém se perguntou se o jardim de infância é a solução, ou não?

Entrevistador 1: Em que medida é que esta lógica de não querer algumas coisas se refletiu efetivamente nos planos de ações?

E1MA: Tentou-se ultrapassar isto, se me perguntares se foi completamente conseguido? Não foi. Mas que se tentou, tentou, e para todos os efeitos devem ser os planos, apesar de tudo, que mais conseguiram afastar-se um bocadinho de listas de supermercado. E já vou explicar como isto tudo funcionou. Não se queriam ações avulsas, por isso é que se queria o plano integrado, por isso é que pronto, e como não se queria despejar dinheiro... ah também há uma coisa na história do

multi-funding há um ponto sensível aqui que a malta pode dizer sim ou não depois que isto era multi-funding, e como não se queria despejar dinheiro, precisamente a primeira fase era para identificar o que era efetivamente necessário para depois ir arranjar dinheiro, ao invés de ser ao contrário, que era o que estava toda a gente habituada... mas é o seguinte é o quê? Há dois milhões, três, seis milhões, eu vou encontrar o que posso fazer para, e isto foi completamente o contrário. Portanto não se queria repetir URBAN, a despejar dinheiro... o URBAN estava em finalmente, na altura da IBC, tinha acabado, mas vinha de muitas interações... não despejar dinheiro, não ter listas de supermercado, e não ter atores desgarrados.

[1:20:16]

Isto não se queria, mas isto até o não despejar dinheiro, e não se começou com um pacote financeiro à partida. Claro que se colocam dúvidas. Não tendo começado um pacote financeiro à partida robusto também teve vantagens e desvantagens. Portanto, agora... eu sei o que é que aprendi com isto, não é... agora eu continuaria com certeza a dizer não deve haver um pacote financeiro à partida, mas não devo pôr uma equipa se quero mesmo intervir ali a experimentar não ponho uma equipa a ser financiada por um pacote financeiro como o EEA's, portanto se calhar não tendo um pacote financeiro global à partida, que não tenho que ter, porque se não induz precisamente àquilo de não olhar para o território para ver o que precisa, ou que começo a fazer ações à medida do dinheiro que existe, então tem, no mínimo, provavelmente que haver ali um... pacotinho que não financia ações mas provavelmente financia a capacidade para se realizar essas ações... tá a ver. A lista de supermercado era isto, era o plano integrado, os atores desgarrados, era esta participação multinível, pronto. Com rigor, se tivesse, claro, o que não se queria... por acaso agora que estou falar, e estou a ver que realmente se a gente não for por aqui que era o que se queria e que pode dar aso a interpretações várias, se se for por isto porque pelo menos é mais consensual, que é o que é que não se queria, também é perguntar ao longo do tempo porque é que pediram coisas, se eram congruentes ou não com aquilo que não se queriam.

Entrevistador 1: Mas quanto era explícito... porque de fora parecia mais isto?

E1MA: É muito interessante, porque se tu perguntares o que é que não se queria... o que te diziam era que não se queria despejar dinheiro, ainda hoje esta frase existe e ficou marcado por isso, não querias listas de supermercado, ou ações avulsas, certo, e tinhas benchmarking para isto, como por exemplo eu não quero repetir a experiência URBAN naquilo que foi despejar dinheiro, eu não quero repetir a experiência URBAN naquilo que foi fazer coisas à toa, eu não quero a experiência URBAN naquilo que foi ter cada ator para o seu lado... Isto é claro. O que não se queria, com benchmarking, porque era difícil dizer "Então eu quero isto igual a quê?" não sabíamos porque era uma coisa que se queria sendo experimental, agora o que não se queria era claro... o que não se queria que acontecesse que estávamos habituados a que fosse a regra da casa, isto é claro.

Entrevistador 1: Havia portanto na lógica de formulação da política pública esta lógica de querer fazer diferente?

E1MA: Sim, queria-se experimentar se era possível, em diferentes contextos, até onde se podia ir não reproduzindo este modelo [URBAN], ou seja ir em contracorrente do mainstreaming que era este modelo. Tinha a ver com a insatisfação que no fundo existia de inovar os instrumentos de

política de facto existentes, e com uma coisa que hoje é vulgo falar-se mas que também é preciso ver que na altura não era assim tão frequente, que eram as abordagens territoriais, porque se ainda hoje estamos numa fase que é difícil passar de uma abordagem setorial para uma abordagem territorial, agora imagina o que era em 2005.

[1:25:16]

Entrevistador 1: Houve também uma conjuntura, neste sentido, com o discurso europeu?

E1MA: Sim, mas não há na Europa nada parecido com a IBC. É que já na altura abordagens integradas existiam, mas estamos só na lógica da coesão social, e coesão territorial só entra em 2013, formalmente, certo, e apesar de tudo, eu sei porque eu fui à Europa várias vezes apresentar a IBC, e era uma coisa extraordinária.

Entrevistador 1: Entretanto houve o Relatório Barca de 2009 também.

E1MA: O relatório Barca sim... começou em 2005 em Bristol, começou a introduzir isto, comunidades sustentáveis, mas é no papel... além que lá fora o ser multinível e integrado é descer de nível do central para o regional e do regional para baixo...

[pausa na conversa até 1:27:31]

Entrevistador 1: O que é que te diziam quando tu ias à Europa apresentar a IBC?

E1MA: Olha, o que me diziam era sobre a questão inter-ministerial, diziam-me assim “Boa sorte, você é praticamente maluca a achar que vai conseguir pôr os ministérios a falar uns com os outros e a falar com os níveis mais baixos das ONG e as autarquias... E como é que você vai fazer isso? Isso é impossível”. Pá, não ficavam intrigados sobre as questões mais integradas, para eles... o URBAN não se queria, estávamos em plena mudança do quadro... para o QREN, e isto também tinha que ser experimental para inspirar as tais Parceiras para a Regeneração Urbana. Mas como esta inspiração teve que acontecer aqui nesta primeira fase, ainda não havia muita concretização, mas isto acabou por ser desenhado de uma maneira completamente diferente, porque há aqui uma particularidade da IBC que ainda não falei, que é ao ser multinível é liderada pela administração central, enquanto que na Europa o multinível é a descentralização, ou seja, a administração central retrai-se completamente, e passa, delega para as autarquias. Mas eu ainda vou só aqui porque isto faz parte da segunda história... e há uma série de coincidências engraçadas... e isto não se vai repetir, isto não se vai repetir. Estes quid pro quos, esta conjugação de atores em cima da mesa, este... epá isto não se vai repetir nunca mais... e a malta tinha noção disto. O Lagarteiro, abandonado pelas políticas públicas, periferia, parque habitacional só da Câmara, tinha tido URBAN, isto tudo por causa do URBAN, e era uma coisa pequenita... e depois tinha uma particularidade por aqui... isto era uma coisa no Norte, isto era uma coisa na AML parte Norte, e isto era uma coisa na AML parte Sul.

[1:30:30]

Mas são diferentes, isto [Lagarteiro] é um bairro social promovido pela Câmara, construído antes do 25 de Abril, nos anos 70... a Cova da Moura não é um bairro social, portanto é tipo uma favela... O Vale da Amoreira é diferente, para já é uma freguesia, era o território maior, tinha uma dimensão maior, certo, era uma freguesia, tinha origem, tinha vários... não era um bairro, tinha vários tipos de promoção, tinha promoção pública, PER, gerido pela Câmara, tinha parque do INH na altura, era do IGAPHE e depois passou para o IHRU, portanto tinha parque público, grande

parte dele era parque público, absolutamente esburacado porque já tinha muito dele sido vendido, portanto deste parque público tinha poucos edifícios que eram só públicos, portanto no meio daquilo tudo tinha privados, tinha pessoas que tinham comprado o seu apartamento, portanto no mesmo edifício tinham casas que eram das pessoas e casas que eram do IHRU na altura. Tinha parque que tinha sido financiado ao abrigo dos programas, portanto que eram os CDH, portanto tinha tido financiamento público mas eram de propriedade privada, portanto os CDH construíram e depois as pessoas compraram, portanto tinham parque que tinha tido financiamento público, que aliás era o que estava mais degradado, mas que era privado, portanto as casas eram das pessoas, e depois tinham parque privado normal, vivendas, prédios de promoção privada. Portanto tinham aqui uma coisa interessante para testar isto tudo, não é, tinham três regimes de ocupação, três tipos de edificado, três tipos de dimensão, três tipos de presença da administração central ou local nos territórios e tinham uma rede social, ah e este [Lagarteiro] não tinha rede social... [imperceptível] tinha uma rede social por onde eles diziam que tudo se passava e estes [Cova da Moura] estavam num conflito aberto, e estes [Vale da Amoreira] tinham um conflito latente no sistema de atores. Um não tinha nada [Lagarteiro], outro tinha um conflito aberto [Cova da Moura], outro um conflito latente [Vale da Amoreira]. Posições das Câmaras. Agora vamos ver, também eram diferentes, a começar pela político, PS aqui [Cova da Moura], PSD aqui [Lagarteiro], CDU aqui [Vale da Amoreira]. PS, socialistas, aqui os sociais democratas, CDU os comunistas.

[1:35:02]

Eu não sei como é que eles escolheram, mas eles estavam muito bem escolhidos... eles estavam muito bem escolhidos, pronto porque isto é fácil para tu perceberes, e hoje há conclusões que dizem assim “aqui funcionou melhor por causa disto, aqui funcionou pior por causa daquilo, isto aqui não sei quê...” E do ponto de vista da administração local de facto existe alguma diferença historicamente entre as Câmaras... o partido comunista tem uma presença muito forte ao nível local, portanto menos ao nível central mais ao nível local, ele tem muitas Câmaras, portanto tem uma presença muito... existe mesmo ideologicamente posições muito diferenciadas na forma de entendimento da intervenção local e da relação com o poder central... é importante. Aqui [Cova da Moura] o Presidente da Câmara é PS, este é igual ao partido do governo, na altura era Sócrates, portanto o PSD na altura tinha a Câmara do Porto, mas estava na oposição a nível central, e a CDU é a CDU... Portanto, era um conjunto fantástico de diversidade.

Entrevistador 1: As associações...

E1MA: Claro... Em todos os sítios, menos nesta [Lagarteiro] que não havia nada, portanto isto aqui [Cova da Moura] as associações não só são muito ativas como também são muito politizadas, mas em conflito aberto com a Câmara, enquanto que aqui [Vale da Amoreira] precisamente o conflito é latente porque as associações também são partidarizadas... certo, não é despiciente... Isto aqui tem um passado com capital de queixa relativamente à intervenção do estado central, e na altura do INH e IGAPHE também... Isto é importante porque tu demoras imenso tempo e ao longo do processo todo... todas as vezes que havia eleições lá vinha isto a misturar-se ..mas isto é importante. Esta Câmara à partida dizia assim “Para que é que vem para aqui o estado central e um RCM, nós estamos todos organizados, não confiamos no estado

central, porque das outras vezes eles disseram que iam fazer e não fizeram, portanto a gente passem-nos para cá o dinheiro, quanto dinheiro é que existe, tragam para cá que a gente faz”.

[1:40:10]

Aqui a Câmara “Para que é que vão intervir nos territórios...” portanto esta história do abandono do parque público era uma questão ideológica e sensível... isto aqui era uma questão ideológica é assim “Epá o que eu preciso é só de fazer obras...”

Entrevistador 1: Era portanto uma espécie de desfragmentação da coesão?

E1MA: Sim, mas com coerência, portanto a posição era diferente do que eram os princípios... isto é importante porque durante este período devem imaginar... estes foram os territórios escolhidos. Aqui [Cova da Moura] a mesma coisa... portanto a associação a puxar muito toda contente com a iniciativa, em conflito aberto com o Presidente da Câmara que dizia “desculpem lá mas isto... a ocupação é ilegal, aquilo não tem condições nenhuma e aquilo é para deitar tudo abaixo e desmontar aquilo, porque aquilo é um poço de problemas, não tem solução ali, o terreno não é nosso, fica muito caro comprar o terreno...”

Entrevistador 1: Tinha sido recenseado.

E1MA: Sim mas não entrou, portanto nunca ninguém quis, portanto havia uma posição de não intervir aqui, e havia uma pressão concreta, por um lado a pressão dos donos do terreno que queriam era... e aliás quando a gente foi para lá havia este conflito aberto, a Câmara achava que não valia a pena estar a fazer nenhum projeto lá porque a solução para isto era deitar a baixo e realoja-los noutra sítio qualquer, portanto e que lhe dessem dinheiro para fazer isso.

Entrevistador 1: Amadora historicamente sempre teve esta abordagem?

E1MA: Sim, e não tem terrenos, portanto esta questão nem se querer era... eles não tem terrenos para realojar ninguém.

Entrevistador 1: Neste sentido, até que ponto a IBC permitiu...

E1MA: Não, não permitiu mudança nenhuma, ou queriam ou não queriam.

Entrevistador 1: Até a que ponto a IBC evitou a demolição da Cova da Moura?

E1MA: Da Cova da Moura? Não esta lá? Vês alguma possibilidade que aquilo algum dia vir a ser demolido?

Entrevistador 1: Sim, mas o que estou dizer é que a IBC...

E1MA: Fizeste uma pergunta muito inteligente agora... mas nunca ninguém faz esta pergunta, só diz “para que é que a IBC não fez o que tinha para fazer?”

[1:45:10]

Entrevistador 1: Ou seja, um dos resultados, se calhar, pode ser que... com a IBC conseguiram manter o poder político, ou fazer a pressão institucional para que a vontade deles de que aquilo não fosse abaixo continuasse a existir realmente. E portanto para além de outras coisas ligadas às questões do processo de aprendizagem, das mudanças nas organizações e nas formas de trabalhar, mas em termos físicos...

E1MA: Em termos físicos as pessoas que estão lá a morar não ficaram a morar melhor... não ficaram, mas ficaram a manter o que queriam que era manter-se lá.

Entrevistador 1: Então a IBC se calhar contribuiu para... [falas sobrepostas] Quando foi o plano de pormenor e...

E1MA: Se me perguntam a minha opinião e que tive oportunidade de expressar na altura... toda a gente olha para aquilo que não aconteceu, mas ninguém olha para aquilo que podia ter acontecido, e estava tudo encarreirado para acontecer, e graças a deus não aconteceu, porque se não hoje de facto não tinhas lá a Cova da Moura, mas tinhas um problema ainda maior para resolver do que a Cova da Moura. É assim... O plano de pormenor ficou nas mãos... é assim... durante este processo todo, este era um conflito aberto, portanto deitar a baixo ou não, o que é que se vai fazer no final desta primeira fase, e aquilo ficou acordado com estes a dizer “isto é tudo para deitar a baixo” e estes a dizer “não isto é para manter tudo”, ficou acordado o quê? Primeiro, nem 8 nem 80, ou seja porque há zonas na Cova da Moura que de facto não têm um mínimo de condições, onde as pessoas estão em perigo, há outras que mudas aquilo, aproveitadas ali e a coisa vai, havia zonas em que estava em perigo, em termos de construção... havia distâncias de prédios em que tu não cabes, acesso de veículos... ai evidentemente, uma coisa é... mas tinhas que deitar para reconstruir... certo.

[1:50:40]

Primeira coisa. Ok então foi aí que surgiu a história do Plano de Pormenor...

Entrevistador 2: O Plano de Pormenor...

E1MA: Então vou contar num instantinho esta história. O Plano de Pormenor nesta escala é dizer “esta casa vai ser reconstruída ou demolida” é desenhar mesmo o bairro... e o que é que ficou combinado? Pronto, no meio destas negociações todas, isto é importante, ficou combinado no âmbito da IBC, portanto a tensão é deitar abaixo ou fica tudo igual, certo... foi preciso mediação...

Entrevistador 1: Estive nas reuniões, entre Câmara e comissão de bairro e dentro da comissão de bairro... em 2012 e aquilo era ainda assim.

E1MA: É importante o que tu dizes, era Câmara por um lado e dizia-se população para o outro.

[conversa off the record até 1:55:07]

Entrevistador 2: Quantas famílias têm...?

E1MA: Lagarteiro 1800 pessoas, Cova da Moura 7000 residente e diziam que era mais, e Vale da Amoreira 11 500.

Entrevistador 1: Mas os dados mais no fim do processo falam de 5000 e tal.

E1MA: Porque então foram saindo... tinham dimensões diferentes. O Lagarteiro era pequenino com um único proprietário... este [Cova da Moura] já não, e este [Vale da Amoreira] com vários bairros cá dentro. Portanto como é que se sai deste impasse, como é que a IBC fez isso na primeira fase, para depois tornar a bloquear novamente tudo. Tínhamos uma associação de moradores e tinhas o Club desportivo, sendo que este representava sobretudo os primeiros moradores do bairro, retornados, brancos e que eram, portanto que moravam lá e tinham a sua casa lá, mas também eram proprietários das casas que subalugavam a estes imigrantes. Portanto a primeira coisa era quem tinha direito à questão da intervenção... ficou estabilizado que têm os residentes, quem lá mora... o que se vier aqui a fazer é por quem lá mora. Portanto, estes [moradores que subalugavam]...

Entrevistador 1: Pois porque na Amadora, onde havia muitas empresas de construção, vinham parar pessoas até do norte e do Alentejo e imigrantes africanos inclusivamente morar para a Cova da Moura porque lá custava menos, mas não faziam parte destes “residentes” que estas a falar.

E1MA: Exato.

Entrevistador 1: Pessoas que foram para a Amadora do Alentejo porque precisavam para trabalhar, e acabaram por ir viver na Cova da Moura.

E1MA: Pois... a população era africana, tinhas os retornados, tinhas migrações internas, era bastante diversificada, não é... tráfico de droga pesada... agora já não igual, isto era assim porque antigamente tinha-se desmantelado aqui um bairro no Casal Ventoso e a malta já ia para a Cova da Moura e isto passou a ser... é um bairro, agora nem tanto, onde entravas e claramente era um bairro controlado... ainda hoje... mas pronto, é menos visível...

[2:00:05]

Tinhas que te fazer anunciar e não sei quê... nunca houve problema nenhum, nunca, nunca, não é... a determinadas horas era complicado... era um bairro onde tudo o que havia de mal era da Cova da Moura, quer viesse de lá ou não e um conflito imenso com a PSP, ainda hoje existe... s Tem para todos os efeitos um conflito muito grande entre a PSP porque vão lá fazer rusgas etc., fazem mediatização disto. Portanto o que é que foi... para tentar desmontar isto tudo? Residentes, ia-se tentar fazer a expropriação do terreno, a decisão do que ia abaixo, do que ficava, e do que, portanto, o Plano de Pormenor... quem, portanto a entidade que tem competência para desenvolver os Planos de Pormenores são as Câmaras, portanto acordou-se que no plano, mas é assim, se fosse só a Câmara a fazer o Plano de Pormenor, a Câmara ia tentar de tudo para que fosse a sua visão para o território que... portanto... ficou acordado... [falas sobrepostas] Plano de pormenor com uma particularidade, que foi aceite que é a Câmara, bem ela tem que promover, ela tem competências para fazer isto etc., etc., mas quer no caderno de encargos, quer depois no acompanhamento tem a participação da população.

Entrevistador 1: Isto vinha de trás do diagnóstico do LNEC?

E1MA: Espera. Fica, uma das peças fundamentais para o Plano de Pormenor é o Estudo do LNEC como entidade isenta que tem que, antes, fazer este estudo em termos de viabilidade e... portanto tinha que chegar lá, fazer uma caracterização do parque habitacional, com base nos critérios que foram... e tinha que identificar o que que estava porreiro, o que estava a precisar de grandes obras, o que estava, que podia precisar só de pequenas obras, e aquilo que, não havia obra que lhe valesse, que tinha mesmo que ir abaixo. E acordaram que para fazer este... portanto o caderno... pronto quem tinha isto, isto era alargada a população, portanto aos representantes da população, as associações e não sei quê, teria que ter por base um estudo isento de viabilidade, certo, e teria que ter portanto em acompanhamento, e foram feitos vários cenários, portanto foram preparados vários cenários financeiros não é, eram três cenários financeiros.

[2:05:40]

Entrevistador 1: Sim, que de facto correspondiam a níveis de demolição do edificado diferentes, certo?

E1MA: Exatamente, mas aceitou-se que apesar de tudo, quer dizer, nem era tudo abaixo, nem era ficar tudo na mesma, mas que iria ser este tudo que iria definir o grau de intervenção que ia ser feito e que o plano de pormenor, para decidir como é que depois a coisa iria ser feita, era feito com um caderno de encargos, com a participação da população.

Entrevistador 1: Isso do ponto de vista da política pública foi importante, porque dava a legitimidade técnico-científica...

E1MA: E aqui dava um reforço da legitimidade cidadã, e repara que do ponto de vista da política pública o que estava aqui em discussão era uma coisa importante, que era a Câmara dizia, “mas eu fui eleita pela população, eu estou legitimada para representar a população, e eu estou legitimada na lei que sou a entidade, a única entidade, que tem esse prerrogativa, portanto eu não preciso de participação nenhuma porque eu própria...” E este aspeto foi altamente experimental. A IBC foi este intermediário eles não se ouviam certo, portanto foi o que se tentou que houvesse um estudo isento, portanto não eram estes, nem estes que diziam o que é que ficava e o que ia abaixo. Com base neste estudo isento, ainda assim, o caderno de encargos em termos de requisitos para o desenho do que iria ser a futura Cova da Moura, teria a participação, não estaria apenas nas mãos da autarquia que é... é assim, em mais lado nenhum, é o que está na lei e é de facto, e está lá na lei, porque a autarquia é a única que de facto tem realmente a legitimidade democrática, se quiseres.

[conversa até 2:09:16]

E todos aceitaram, a questão era haver um compromisso, por isso que a gente chamou isto “carta de compromisso”, é uma carta de consensos, certo, consenso não havia nenhum. E aquilo que ficou para garantir que não havia ultrapassagens, nem pela esquerda nem pela direita, foi de que ok iria ser privilegiado o interesse dos residentes, face aos proprietários, que iria ser feito um estudo, portanto isto aqui como principio, certo, isto iria fazer um estudo, iria fazer-se a promoção do Plano de Pormenor, e terceiro, em sequência disso, iria-se fazer a expropriação do terreno.

[2.10:10]

Depois criam a tal Comissão de Bairro, sócios, depois da IBC.. A IBC provoca a criação da Comissão do Bairro... que é uma união, uma junção informal, eles eram parceiros individualmente e depois tinham um determinado órgão, um dia era a comissão de bairro, portanto um dia tinham que se entender aqui, e portanto podiam ir apresentar uma proposta, uma coisa que nem era a opinião deles, porque tinham que se concertar, eram três... podia estar este a ter assento na Comissão Executiva, e ter que ir lá levar e defender uma coisa que por acaso só estes dois é que estavam de acordo e aquele não estava... Quando isto acontece, faz-se isto tudo, há aqui uma coisa que é houve uma alteração da legislação global, portanto da administração pública, ou seja a forma como isto tinha que ser organizado, entretanto houve aqui uma lei que alterou.

Entrevistador 1: Alterou em que medida?

E1MA: Eram os requisitos, as coisas que tinhas que dizer, porque isto tem a ver com a lei da contratação pública, porque é assim, o caderno de encargos era para entrar em concurso.

Entrevistador 1: Quando é que foi esta alteração?

E1MA: 2008, acho eu... portanto há aqui uma lei de contratação pública, portanto basicamente o que é que há aqui? Eles trabalharam aqui no documento X, com participação, trabalharam no documento, houve uma alteração da lei da contratação pública que fez com que este documento tivesse que ser adaptado às novas exigências formais, isto entretanto foi feito, havia dinheiro pelos vistos para se fazer isto, e sim senhor bora lá, portanto isto entretanto fica lá o documento à espera das condições para avançar com o contrato público e há um dia, e há um dia que a

Câmara decide, portanto faz essas adaptações, mas foram acompanhados portanto não havia alterações de conteúdos antes pelo contrário... mas basicamente eram questões formais... mas há um dia em que a Câmara decide que vai levar...ah isto entretanto tem que ir a Assembleia Municipal, portanto para pôr em curso isto, portanto havia os cadernos de encargos, para pôr isto em curso, isto tinha que ir à Assembleia Municipal, portanto nem era a Câmara, era a Assembleia Municipal onde estão todas as forças políticas representadas, Presidentes de Junta etc.

[2:15:07]

E acho que havia uma reunião para aí numa terça-feira, certo, os tipos tiveram com isto lá não sei quanto tempo, dois meses, três meses, quatro meses, não sei quê, e há uma sexta-feira, isto é relevante, há uma sexta-feira que a Câmara manda para todos os que tinham assento aqui, o IHRU também tinha assento aqui, para todos os parceiros, manda a versão adaptada em função das novas exigências do que tinha sido inicialmente visto. Portanto nesta fase não havia nada para... portanto tudo o que era questões de substância e de conteúdo, certo, já tinha sido... portanto este documento era um documento que tinha que ser formatado em função desta nova lei da contratação pública, portanto tudo o que era substância... é uma lei nacional... e a Câmara evidentemente pressiona a decisão, mas leva a bom termo o caderno de encargos concertado e participado com a população. A Câmara toma uma decisão e todos revimos o documento, todos posicionamo-nos perante o documento, no sentido de viabilizar, porque é assim, isto tava feito, isto estava acordado, os princípios estavam lá todos direitinhos, o dinheiro estava a ser ali guardado para disponibilizar, só faltava mesmo isto ir com o acordo dos parceiros todos para a Assembleia Municipal, porque ia com uma força, para ser aprovado para se começarem então a partir daí a fazer o Plano de Pormenor e aí já se podia expropriar o terreno, porque a coisa já estava presa a este conjunto de questões. E o importante era que, porque o caderno de encargos, portanto para além de estar aqui baseado tinha que privilegiar os residentes, a manutenção, tinha uma série de orientações, de critérios orientadores para quem fosse fazer o Plano de Pormenor, tinha que os seguir, e que eram princípios importantes de princípios e de equilíbrio que foram muito discutidos.

[Conversa off the record até 2:21:42]

Entrevistador 2: Porque é que então não se queria avançar com vista à expropriação do terreno?

E1MA: Depois fez-se a análise para entender a coisa, mas... isto abortou neste momento, no momento menos expectável, porque já tinha sido feito todo o trabalho de concertação, criação, discussão.

Entrevistador 1: Portanto a parte final era baseada em pressupostos, estabelecidos na fase inicial para a sua operacionalização, é isso?

E1MA: É sim. Isto que já estava a demorar não sei quanto tempo, prolongou-se. O que é que aconteceu, não houve dinheiro para expropriar o terreno e ficou tudo na mesma.

[2:25:10]

Entrevistador 1: Neste sentido o processo voltou atrás?

E1MA: Voltou atrás, porque é assim, podia ter acontecido, imagina que acontecia, não é, imagina que aqui acontecia de facto ter havido a decisão.

[Conversa até 2.28.40]

Agora, resumindo e concluindo será que este pressuposto que a gente tinha de tecido associativo forte com melhores condições para poder avançar isto tudo, se de facto foi uma vantagem ou uma desvantagem no processo?

Entrevistador 1: Pronto, era a minha pergunta.

E1MA: É a pergunta, e a resposta é clara... agora, paixões a parte e sentimentos de justiça o do que for, não é, se eu olhar para aquilo que aconteceu nestes territórios, a única coisa que eu sei é que o sítio onde à partida nós todos considerávamos que havia mais condições para avançar com este processo foi o sítio onde tudo abortou, e portanto que hoje se diz a IBC não resultou porque abortou aqui, as populações continuam a lá estar, no mesmo sítio, com as mesmas condições, com os mesmos problemas de segurança, e não aconteceu nada, não aconteceu nada do ponto de vista do que eram as condições habitacionais, porque a operação aqui [Lagarteiro] era muito mais, imaginemos, como deves imaginar arranjar espaço público e arranjar 500 fogos, porque são 1800 pessoas, não custa a mesma coisa do que andar a realojar 7000 pessoas, com reabilitações profundas, realojamento... seja o que for, esta [Cova da Moura] era sem dúvida a operação mais onerosa, não é verdade.

[2:30:14]

Agora, depois no fim disto tudo nos sítios onde havia, pelos vistos, maiores condições de defesa da população afinal onde é que ficou a população, a defesa dos interesses da população, onde é que ela ficou no meio deste processo todo. No sítio onde não havia nada foi onde correu... É uma questão idiossincrática ou é mesmo uma questão de relevância?

Entrevistador 1: Voltamos à minha questão, porque é que então a colaboração, e portanto a governança assim entendida, em que medida e porque é que a colaboração é uma resposta aos tais desafios que estas áreas colocam?

E1MA: Por uma simples razão, e tem que ser ao nível do governo central, e tem que ser ao nível do governo central, multinível envolvendo o governo central, não tenho dúvida nenhuma. Porque este tipo... é assim este tipo de conflitos a nível local, sem a presença, reparem é assim, a IBC falhou é aqui mas foi muito bem sucedida aqui.

[Conversa até 2:32:40]

E1MA: Sim, por causa das diferenças, mas ok o que é que tu querias? Vamos então ver em termos de dimensões de impacto, ok, portanto para que é que tu querias experimentar lá esta... o que é que tu querias experimentar, não é... pronto em termos de impacto, em termos de ações concretas, ações ao nível da habitação, ok... timidamente houve algumas iniciativas, houve um bairro que foi reabilitado, mas não foi tudo... portanto condições de habitabilidade, certo.

Entrevistador 1: Estas a fazer este exercício, formalmente, pela primeira vez?

E1MA: Não. Já devo ter este esquema... já devo ter feito isto 40 000 mil vezes. Eu tenho uma ideia do que eu acho do que é que falhou, de quais são os limites deste tipo de... mas é uma ideia, que eu assumo e por mais reflexividade, e olha que houve muita reflexividade neste processo... quando isto aconteceu eu reuni a equipa toda e tivemos, já não sei quanto tempo, um dia ou mais, a fazer a análise do porque é que isto falhou, a tentar dar uma resposta a esta

pergunta, que não te vou dar, mas eu tenho uma resposta para esta pergunta... porque é que isto falhou. Fizemos análise de rede, fizemos análise de quais é que seriam as expectativas...

[Conversa até 2:37:16]

É simples, de facto isto ia falhar nalgum lado, calhou falhar neste lado que era o lado que menos esperávamos que falhasse, mas porque efetivamente... não a população, porque a população queria uma solução, a população não era tão... tão radical. Não era tão radical porque nós quando fizemos este estudo do LNEC também foi... tivemos que entrar nas casas todas.. o estudo do LNEC foi casa a casa, casa a casa, com uma ficha técnica, com...

Entrevistador 1: Foi em 2006?

E1MA: Não, em 2006 tivemos nós na fase 1 a preparar, isto aconteceu tudo depois da assinatura do compromisso, portanto... não sei quando é que foi... foi 2008... não 2007, não isto foi feito em 2008.

[Conversa até 2:41:35]

A população é que perdeu, perdeu a única oportunidade de efetivamente de ver as suas condições habitacionais melhoradas, porque é assim já na altura era muito complicado, é assim a estimativa desde o cenário mais minimalista até o cenário mais maximalista este é muitos milhões de euros, isto em 2008 início crise, o dinheiro ia para aqui e como é que se ia arranjar...

[Conversa off the record até 2:44:35]

Entrevistador 1: Hoje em dia há experiências, tal como é o caso do BIP/ZIP, em que a parte associativa é muito relevante.

E1MA: Exatamente... o facto de ter um tecido associativo forte não é necessariamente uma vantagem, não tem que ser uma desvantagem, mas não é necessariamente...

[2:45:21]

Portanto, pode ter sido uma coincidência, mas a única coisa que a gente tira daqui é que aquela que tava mais avançada e que achávamos que tinha... e que as outras tinham que ser trabalhadas no sentido de... foi mesmo a única onde a coisa virou... Por questões efetivamente orgânicas, por questões de representatividade e histórico do tecido associativo, por questões pessoais... é muito importante o perfil das pessoas.

[Pausa na conversa até 2:51:19]

Entrevistador 1: Tenho agora uma pergunta. Como é que nós conseguimos de um ponto de vista científico, agora saindo do local, como é que eu consigo de um ponto de vista científico, este tipo de avaliações ou seja...

E1MA: Ora aí esta..

Entrevistador 1: Ou seja a questão da aprendizagem, a questão que a IBC, que a política pública, por um lado partiu mecanismos tradicionais e por outro lado ao manter uma tensão, por exemplo no caso específico da Cova da Moura, se calhar fez com que não houve demolição...

E1MA: Se calhar foi a melhor solução...

Entrevistador 1: Como é que por exemplo, como é que eu consigo cientificamente incluir isso, por exemplo os efeitos spillover no Vale, num processo de avaliação que normalmente não é isso, porque normalmente é eu tinha objetivos, estes objetivos foram realizados, vou construir um indicador que me diz que x pessoas acima dos 24 anos encontraram trabalho, não é, então este

indicador nesta medida de política mede o sucesso em comparação com um determinado objetivo. Isto é o que se vê normalmente no caso de outros programas que não são tão experimentais...

E1MA: Portanto, como é que tu aplicas os instrumentos normais de avaliação de política pública a processos que efetivamente testam procedimentos diferentes e portanto têm que ser avaliados de forma diferente, certo? Como é que se avalia isto, porque este problema, a única coisa que eu sei é que as abordagens de avaliação tradicionais não se aplicam a este tipo de iniciativas, isto já é...

[2:55:00]

Para mim é assim, não consigo avaliar com os instrumentos que existem, que instrumentos é que me permitem avaliar é a outra pergunta, que tenho que desenvolver... mas eu vou mais longe, eu não consigo planejar este tipo de coisas com os instrumentos que existem de planeamento, portanto eu preciso de inventar outros instrumentos de planeamento. Terceira coisa, e acabou por ser nesta que eu entretanto me entretive, talvez com isto possa ajudar aos instrumentos de planeamento e aos instrumentos... que é isto das abordagens colaborativas, de facto, têm muito mais do que se lhe diga, certo, do que fazer uma RCM, e é muito mais complicado, tem muitas mais dimensões... portanto que dimensões é que estão presentes, o que é que pode ajudar facilitar a isto, e o que é que se pode esperar efetivamente disto? E acabou por ser, eu vi, podes falar com quem quiseses, eu preciso voltar a por a mão na massa para explorar isto porque na certeza de que o que eu tenho não me serve. Os pressupostos que eu tinha não eram suficientes, e estavam desconformados, o planeamento... desculpa não é o indicado, e a avaliação não me diz absolutamente nada porque não avalia coisa nenhuma porque o que é importante nestes processos, eu não tenho instrumentos para avaliar, e nem sei que instrumentos... mas precisam de ser investigados. Todas as avaliações que nós encomendamos e olha que não houve, não deve ter havido instrumentos de política pública tão avaliados quanto este foi durante a sua existência, certo, não há nenhum agora, porque eu acho que o interessante... porque é assim, um programa que se quer experimental, inovador, epá mas eu preciso é de 5 anos, 10 anos depois saber efetivamente o que é que ficou daquilo.

Entrevistador 1: O que ficou nos territórios..

E1MA: O que é que ficou nos territórios, certo, porque eu sei que ações habitacionais não ficaram... ficou ficou no Lagarteiro, e um bocadinho no Vale da Amoreira... certo, as questões dos espaços âncora que era outra coisa...

[Conversa até 2:59:16]

Eu dizia que o verdadeiro espaço âncora, não é o centro de experimentação artística no Vale da Amoreira, não seria o não sei quê que acho que nunca viu a luz do dia, não sei pelo menos quando eu vim embora não havia e acho que acabou por não haver não faço ideia... mas, na Cova da Moura..

Entrevistador 1: Qual era previsto?

E1MA: O espaço ancora, não era o multiuso... era o multi...

Entrevistador 1: Não existe, mas não sei se é o que era suposto.

E1MA: Aquilo não fazes ideia das vezes que fui ao terreno, e casas para reabilitar, e coisas para construir, e... pronto não sei se foi feito ou não, no Lagarteiro foi feito.

[3:00:04]

Os verdadeiros espaços âncoras, que eram equipamentos, foram identificados neste diagnóstico como ser equipamentos, um vocacionado para as artes outro para o desporto etc., pronto que eram equipamentos, o verdadeiro espaço âncora na IBC foi a rede de relações que se conseguiu criar durante a sua vigência. Esse foi para mim o verdadeiro espaço âncora. Porque isso sim, e considerando que uma das questões fundamentais era o modelo de governança e de relação inter-nível, o ter-se deixado uma rede de relações que tem a ver com a forma de estar no território, de se relacionar e o capital criado entre os vários atores... pode não ter resultado aqui, mas por exemplo no caso do Vale da Amoreira “práticas colaborativas”... certo... Lagarteiro, mais porque não tinha nada... ok não tinha nada mas enfim mas tem... eu hoje, eu fiz para o Portugal Participa, não é, e aquilo foi assim num estalar de dedos reunir toda a malta, e reuniu-se a malta de quê? Que já não reunia há não sei quantos anos e que tinha começado na IBC... por acaso o território era Campanhã portanto era mais alargado do que o Lagarteiro mas a base... e toda a gente guarda... No Vale da Amoreira sem dúvida nenhuma até porque o Augusto continuou dentro da Rede de Empregabilidade etc. Eu até digo, eu para mim... quer dizer a Cova da Moura é de facto..deixei de acompanhar, mas a única coisa que eu sei é que esta comissão de bairro persiste. E eu enquanto ela persistir alguma coisa deve ter deixado, porque esta comissão de bairro só tinha uma função, era marcar presença na Comissão Executiva, certo, se tudo acabou e a comissão de bairro persiste, olha qualquer coisa...

[Conversa off the record até 3:04:13]

E1MA: O bottom up para mim não é a solução, da mesma maneira que o top down tout court não é a solução.

Entrevistador 1: É o mesmo problema também do DLBC, parece-me...

[3:05:10]

E1MA: É exato, não quer dizer que eu tenha uma alternativa de representação ou de equilíbrio das representações formais, das populações.

Entrevistador 1: Então o problema está quando se está a formular uma política pública, quer seja ou um instrumento de política como o Bip-Zip, pensou-se no início que a capacitação das associações locais era uma vantagem... qual é a resposta/solução a isso?

E1MA: Não tem que ser... portanto o sistema de governança que é isto aqui, então o sistema de governança, agora vamos aqui, ao invés das soluções, quais os fatores que podem ser críticos para o sistema de governança, porque a gente só diz que o sistema de governança tem uma criticidade à partida que é a dificuldade em definir políticas públicas, ou falta de vontade política ou falta de... certo... ou falta de vontade de partilha de poder. Olha a falta de vontade de partilha de poder eu acho que é um problema num sistema de governança, mas isto tanto pode ser da parte... do sistema democrático representativo político como em outros sítios... Portanto, para o sistema de governança a história é como é que estamos em termos de disponibilidade da partilha de poder dos vários atores, ok... porque um sistema de governança colaborativo precisa pelo menos de haver uma margem de decisão... colaborativa.. porque não é um sistema de gestão tout court, certo... portanto há aqui níveis de decisões, não pode ser tudo a ser decidido por todos, mas no mínimo só tem sentido ter um sistema de governança quando tens decisões que

podem ser consultadas e partilhadas, pode ser uma, podem ser as dez que tu achavas que seria o desejável, pode ser uma, mas se não tiver uma decisão, tens um sistema de governança de que, se não tens nada para decidir, se está tudo decidido ou se é sempre o mesmo a decidir... Não é governança, é uma parceria, é um encontro de amigos, é um reforço de posições com quem pensa igual a ti, é qualquer coisa... agora não é um sistema de governança. Um sistema de governança por definição tem diversidade, tem conflito, certo, e tem que ter qualquer coisa para criar valor acrescentado na forma procedimental e de abordar as coisas. Um sistema de governança tem que ter alguma coisa para governar, pode ser uma coisinha, mas se não tiver uma coisinha não é um sistema de governança, e há muita confusão... Eu li um artigo há uns anos, tinha saído da IBC e disse olha a IBC, olha a IBC... o artigo é de 2006, mas eu li em 2011, 12 quando tinha acabado de sair do IHRU... tudo alí da IBC...

[3:10:36]

Portanto, fatores críticos temos disponibilidade para a partilha de poder, tens a natureza do tecido associativo, a profissionalização do tecido associativo não é necessariamente uma vantagem. Eu não digo que é uma desvantagem, mas aquilo que eu chego a conclusão é que não é necessariamente uma vantagem.

Entrevistador 1: Portanto não é uma vantagem para uma política específica, pode ser uma vantagem local...

E1MA: Pode, num sistema de luta de poderes e de contestação, pode ser uma vantagem numa lógica de advocacy, pode ser uma vantagem por muita coisa, mas não é necessariamente uma vantagem quando o que está em cima da mesa é ter que solicitar e disponibilizar-se para partilhar poder, para criar compromissos que não seja simplesmente fazer com que o outro pense igual a mim...

[Conversa até 3:12:45]

Agora, fatores críticos, é assim não há para mim... a questão das políticas públicas, é importante porque as políticas públicas de facto não estão adaptadas e porque é assim, eu para mudar os territórios, e para mudar através desta maneira de fazer, tenho que estar disponível para mudar dentro de casa, e nós sabemos que se é difícil mudar os territórios e a mentalidade, é a coisa mais difícil do mundo é mudar as organizações e as estruturas, quanto mais as estruturas públicas. Eu não posso ir para um sistema de governança se não estiver disponível ou a criar exceções na forma de trabalhar... trabalhar numa lógica de rede e de partilha de decisão, porque em ultima instancia vou me agarrar aquilo que esta no meu estatuto, naquilo que é a minha missão.

[Conversa até 3:15:28]

E do ponto de vista das políticas públicas é muito complicado porque em termos de políticas públicas há uma série de procedimentos que tu tens que seguir, a escolha dos chefes de projeto, ficou decidido que era a comissão executiva que fazia um caderno de requisitos e que escolhia os chefes de projeto, quem iria pagar aos chefes de projeto era um organismo da administração pública, obviamente que uma administração pública não pode fazer uma coisa destas, tem que haver um procedimento, um concurso, tem que constituir o júri... é limitado na sua forma de execução.

[Conversa até 3:19:19]

Do ponto de vista de trabalho inter-institucional e de empowerment, e de criação de uma forma alternativa, o Vale da Amoreira eventualmente nisso foi mais longe. Pronto, é o tipo de exercício que é giro perceber ao longo disto tudo, afinal de contas a propósito desta história onde é que podem tar os fatores críticos. Agora, é assim, Alessandro, com os instrumentos existentes dificilmente consegues ter respostas. Não vale a pena pensar em instrumentos perfeitos, qualquer proxy que ajude a conseguir dar resposta a coisas que os instrumentos atualmente não dão, já será maravilhoso.

[3:20:21]

Pôr o ónus toda sobre a incapacidade das organizações ou das políticas públicas se organizarem, também não é... é verdade que pesa, mas não é a única coisa que... e a pergunta nisto é assim, então e se as políticas públicas tivessem todas, todas, todas concertadas, e eu acho que não houve em lado nenhum sítios onde 7 ministérios, se tivessem conseguido ao longo do tempo sentar a uma mesa, e apesar de tudo concertar o que conseguiram concertar... não é, em áreas em crise, com conflitos, com diversidades... o que é que se pode efetivamente esperar que não seja uma descomplexificação ou uma desconfiança, ou a criação de experiências positivas que incentivem e que a seguir se possa ir avançar mais um bocadinho, do que aquilo que foi conseguido? Eu também acho que para um sistema de governança funcionar melhor tem que se ir mais longe, muito mais longe, mas daí... Houve diferenças nos ministérios, houve. Houve diferenças nos momentos, houve. Já estiveram muito mais envolvidos em determinados momentos do que em outros. Pergunta: se eu conseguir identificar isto em tempo... pergunta: o que é que aconteceu para que estivessem mais mobilizados ou mais desmobilizados? Há muita coisa neste momento que é preciso investigar... antes de conseguir dar resposta, como as vais avaliar... tens que perceber como é que a coisa foi para ver se daí descobres uma... E outra historia é o planeamento. Isso é uma insistência, não é, que se continua a fazer... é assim e este tipo de iniciativa não se compadece com um planeamento linear, por objetivos, tem que ter objetivos, mas eles têm que ser agarrados de forma diferente ao que existe, com um sistema como se o tempo fosse uma coisa absolutamente assim... a gente continua a planear para três anos, são os anos duma... normalmente os projetos, certo, como se tudo fosse altamente linear, e como se isto fosse assim por existência, como se no terreno uma coisa colaborativa como desta natureza, não fosse de avanços e recuos... E, provavelmente, tu tens materialidades aqui no final, vais ter materialidades aqui, mas em processos desta natureza, o que é que é importante mesmo? É se construístes, se fizeste isto ou aquilo, se pintaste ou não... Ou se isto te possibilitou criar uma estrutura que efetivamente vai ser transformadora, e permitir construir a mudança que nunca é em três anos durante a vigência. Portanto, tu tens que indexar aqui a avaliação de impacto. E tens que clarificar, claramente... quer dizer, é natural que no início, nem de governança se falava, tanto que a gente nem tinha nomes para dar as coisas... agora, tem que se começar a ver que nomes é que se começam a dar às coisas para uma pessoa poder ir olhando para ela e ir medindo. Normalmente... isto não é um doutoramento, são n doutoramentos que é preciso fazer e... e muita investigação. Políticas públicas, não tenho dúvida nenhuma, quanto mais integrado,

territorializado, e quanto mais isto tudo... mais tu tens que ter diversidade, e mais tu tens que ter nível central. Porque é assim o nível central obviamente aqui surge...

[Conversa off the record até 3:26:17]

Entrevistador 1: Ou seja, acho que por causa desta questão do central, por exemplo o place-based do Barca nunca encontrou realmente uma sua tradução...

E1MA: Não tenho dúvida nenhuma não é, e quando perguntam, “é a nível local, mas podia ser a nível local”... podia, podia se e quando conseguirmos que o local não faça parte do problema, e faça parte da solução. Porque também na IBC, se não houvesse central e se isto tudo estivesse nas mãos do local, podes ter a certeza que as soluções eram diferentes e que o local, porque o local estava em conflito nos três sítios. O place-based é concentração do problema... é porque é assim, eu tenho um território... com base na IBC eu dou-te não sei quantos argumentos pelos quais, eu se quiser levar a sério um processo de governança colaborativa, não só não posso prescindir de envolver o poder central de forma substantiva e não naquilo que toda a gente acha... porque eu costumo brincar e dizer assim, a malta olha para o poder central como sendo um multibanco, portanto “dê-me o dinheiro que eu faço, que eu é que sou próximo e eu é que sei fazer” ou como motorista, que é “façam as lei que me convêm para eu poder fazer melhor... agilizem lá e deixem-me fazer assim e assim”. Portanto, olham para o poder central como bombeiro e motorista ou como multibanco... eu brinco com isto [imperceptível]. Mas de facto acho que tendem a olhar para o governo central e dizer “nós não precisamos do governo central para nada, só precisamos que eles tenham um orçamento ou que façam as regras, as leis conforme ao que nos dá mais jeito”.

Entrevistador 1: Portanto, ao não considerar isto, então também não iríamos ter governança multinível?

E1MA: Se eu não considero isto, não tenho governança multinível. Portanto eu se olhar para eles como multibanco e motorista eu não tenho governança multinível. Porque aqui no território, eu vou ter coisas que podem ser resolvidas pelos cidadãos, porque eu não tenho só formas organizativas, a IBC tem uma questão que apesar de tudo só trabalhou em formas organizativas. Eu hoje, por exemplo, tenho estado a trabalhar com abordagens colaborativas e há uma diferença substantiva quando tu estás a trabalhar com grupos de stakeholders ou quando tu estás a trabalhar com a população.

[3:30:00]

Deem-me os cidadãos para eu trabalhar... para me ajudar a trabalhar... nem precisam de ler e escrever. Eu este ano já vou na segunda experiência, não precisam de ler nem escrever, eles descobrem que conseguem fazer maravilhas que nunca na vida imaginavam fazer. Deem-me organizações ou empresas, vai demorar o triplo do tempo. Mas é assim, eu até tenho questões que podem ser solucionadas pelas associações, outras que podem ser solucionadas pela autarquia, mas também tenho questões que têm que ter efetivamente estratégia ao nível da administração central. E por mais que eu passe e delegue competências da administração central para as autarquias, injetando-lhe dinheiro e dando-lhe as leis e delegações de poder, o facto de que, provavelmente, muitos dos problemas que eu tenho redunda também dos conflitos inerentes a esta proximidade, eu no fim disto tudo como sei que quem se lixa é o cidadão, quem é que resta

para ajudar a dirimir conflitos, ajudar a centrar em princípios de ação, e a construir compromissos, quem é que resta para em última instancia... pensar efetivamente os cidadãos? Chega-se ao ponto, que a IBC teve vários momentos que se tu não tivesse lá o estado central, podes ter certeza de que ninguém se lembrava das pessoas que lá estavam. **Entrevistador 1:** Até porque se assim não fosse, tu terias as intervenções que se despoletam dentro da governança aqui, seriam contraditórias com a governança que se despoleta a outras escalas não é?

E1MA: Sim, porque é assim o caso da IBC é um caso atípico, de qualquer maneira. Porque em última instancia é um top down. A iniciativa é central, havia um decreto ministerial, havia uma secretaria de estado, um organismo central, que sujeitou o local e os parceiros. Só que, foi o garante para que isto funcionasse em co-decisão, porque no dia em que saiu... e porque também tens uma questão cultural, eu não sei nos outros países, o que eles mais se admiravam era ter aqui o central, porque a regra e no próprio QREN, foi “tem que estar na administração pública mas passa para o local” depois dá no que dá, porque nunca consegues resolver no territórios problemas que não estão na sua alçada, que o local não tem poder para fazer. E não é por mais competências que lhe metas em cima, que ele vai passar a ter, porque tem uma proximidade, e tem interesses, e tem uma lógica diferente, inquietações diferentes... Ainda por cima com o contexto concetual que tu tens por cima, que é competitividade territorial. No meio disto tudo, já agora aproveito para fazer uma análise de congruência e de incongruências entre tudo o que está subjacente à governança colaborativa e depois todo o adjetivar... isto então nos últimos 5, 6 anos... falas de governança colaborativa, e depois falas consensos, empreendedorismo... há uma série de terminologias...

[3:35:25]

Entrevistador 1: O mesmo acontece no caso da “inovação social”?

E1MA: Inovação social... pronto, portanto há tudo um campo de léxico que surge e que nós estamos a utilizar, quando efetivamente, sem questionar, o que é a raiz paradigmática e os pressupostos e as consequências para levar isto a sério, o que é que é efetivamente a consequência? É preciso ver se estes termos têm coerência, porque há terminologias que nós utilizamos, na mesma frase, que querem dizer coisas completamente diferentes. Um programa qualquer último que houve... tinha que ser colaborativo, tinha que ser não sei o quê, quer envolver toda a gente na realização do diagnóstico...

Entrevistador 1: Há o DLBC, os ITI...

E1MA: São os DLBC, as primeiras candidaturas dos DLBC, deste três meses no período de férias para apresentar uma proposta subscrita e compromissada pelos diferentes atores... sustentar com os diagnósticos, deste-lhe três meses... Nós aqui na IBC, e foi a... e foi porque a gente esteve alí, e é assim, eu acho que no mínimo... ah outra coisa, que é assim, objetivos de eficiência e eficácia... se estás num processo colaborativo, certo, o único objetivo que tu podes ter é dizer assim “eu quero identificar colaborativamente e priorizar as intervenções num determinado território porque ele é reconhecido como crítico”. Tu não podes ir para um processo colaborativo e dizer “eu quero”, com um caderno de encargos à espera que todos estejam de acordo contigo... porque das duas uma, ou o processo já está muito consolidado e tu podes rapidamente concertar quais são as prioridades, ou tens que despedir muita coisa primeiro antes para conseguires,

depois identificar as prioridades... A questão é que a gente demorou para ai dois ou três meses a estabilizar os procedimentos e a fazer estas negociações, e a convencer os Presidentes das Câmaras que eles iam ser parceiros e que a coisa iria ser colaborativa e portanto não havia cá... e portanto ou eles aceitavam as regras ou não... portanto, demorou tempo a aceitar os procedimentos que foram definidos, se todos aceitavam porque a partir do momento em que fossem aceites eram para serem generalizados e a nossa função era de garantir que aquilo ia ser assim. Certo, pronto. Tens a parte em que tens que identificar o sistema de atores, que já por si é complicado porque...

[3:40:06]

Pronto, e tens que aceitar que comesças por um grupo e que isto é de bola de neve e portanto ao longo do processo ele pode vir crescendo porque... mas pronto é difícil porque há logo uns que dizem “eu não me sento com aquele, eu não faço com aquele...”, pronto isto acontece. Portanto, tens que estabilizar aqui um critério que permita, precisamente que não seja sempre mais os mesmos os amigos a sentarem-se no banco, porque isso vai te conduzir a situações de desigualdade... Portanto, sistema de atores e sistema de regras que vai presidir à construção do processo. São os tais procedimentos que foi muito importante negociar o sistema de regras, de conduções, porque aquilo... ao longo do processo todo quando havia dúvidas ia-se ali e a nossa função, do IHRU, como chapéu... nós tínhamos dois chapéus, um chapéu enquanto entidade responsável por viabilizar parte das obras, certo... e tínhamos o chapéu de facilitação do processo de mediação. Ah isso para mim é uma competência que ao nível das políticas públicas tem que ser assumida. Porque é assim, tu também estás na administração pública e também te vês com o papel de motorista ou com o papel de multibanco... O nosso papel, quantas vezes e se calhar na maior parte das vezes foi garantir que as regras que tinham sido acordadas eram igualmente cumpridas sem ir resistir a todas as tentativas de ultrapassar as regras. Garantir que os fóruns de decisão que tinham sido acordados eram cumpridos, mediar conflitos, facilitar através de coisas, como as tais ações de formação que a gente fazia ou... encontrar soluções mais interessantes para os problemas que eram identificados, garantir que os valores, os princípios, os propósitos que tinham sido identificados no diagnóstico, em sequência do diagnóstico, não eram desviados mesmo que se chegasse à conclusão que afinal a ação que tinha sido prevista já não era a melhor. Porque isso acontece, portanto ajudar a porque não se perdesse o foco. Eu tenho que ir ao Porto, e tinha no plano de ação que ia ao Porto por Coimbra, mas depois a dinâmica percebeu que se calhar, o melhor era ir ao Porto por Santarém... ir ao Porto continua a ser importante, garantir que ir ao Porto continua a ser importante. Sim, é importante... houve situações em que, e a gente pensava que com aquilo que sabia é que ir ao Porto era importante mas eu de repente disse assim, “Se calhar até eu posso ir um bocadinho mais longe, ou posso ir ao lado ou...” pronto. Portanto, garantir que consegues acompanhar sem... com razoabilidade a introdução das mudanças que vão acontecendo na tua capacitação para melhorar Portanto, há uma função pública e em última instancia, que se não for as entidades... eu não estou a dizer que as entidades públicas estão todas preparadas para o fazer. Não estão, mas se não estão só têm é que passar a estar. Se querem meter-se nestas coisas, se não desistam do que estão a fazer, que é em última instancia, quando toda a gente se esquece do que são princípios, valores

democráticos ou humanistas, e olhar para as pessoas, certo, em última instância tu não podes partir do princípio de que isso é uma coisa garantida pela proximidade da ação. Não podes. Portanto em última instância quando toda a gente... pode ser ou pode não ser, mas quer dizer tu tens que ter aí uma entidade que se não tiver que ser, fantástico porque tá ali a dizer “olha, eu não preciso de fazer muita coisa... olha tão bem que isto está a funcionar”, mas se tiver que ser tens que ter uma entidade que intervenha.

[3:45:32]

Tem que ser ao nível central também que tu consegues agarrar estrategicamente a intervenção. Não é o nível central que tem que dizer, ou que tem que impor o que é que tem que ser feito, mas tens que pegar e assegurar que existe um sentido para aquilo que está a ser feito, porque as ações não existem por si. Nem são “eu tenho malta desalojada, preciso de realoja-la”, posso não precisar de realoja-la, posso ter tantas soluções... Portanto, não há uma única solução para um problema. Quem é que para além da política pública... e criar as condições para que de facto aconteçam as mudanças que já se sabe que a nível das organizações centrais são demoradas, para viabilizar algumas coisas no terreno. Pensas que se isto não tivesse tido um inter-ministerial, e estivesse ao nível do governo, algumas das coisas que foram agilizadas e que eram necessárias acontecer em determinado tempo ali, iam acontecer? Não... e era uma Câmara que tinha esse poder, apesar de ser uma administração? Não havia... porque uma Câmara não pode mandar no IHRU... nem tinha legitimidade nenhuma, tinha que ter um inter-ministerial, e o inter-ministerial foi muitíssimo mais importante do que se pensa.

Entrevistador 1: Mas esta coisa do estado central, este papel estratégico...

E1MA: Papel estratégico, portanto sai do multibanco e do motorista e passa a desempenhar outras funções, estratégico, agente de coesão e de... invés de pôr “Os cidadãos e as organizações é que têm que ser os vigilantes da ação”, o estado também tem que ser vigilante da ação do que vai acontecer...

Entrevistador 1: Neste papel estratégico, eu acho que há duas coisas a considerar. Uma é que quando ele tem este papel tem que ter em conta as mudanças internas, por exemplo no caso do IHRU, que antes era INH etc., ou seja as próprias mudanças internas têm que...

E1MA: Claro, tem que se preparar.

Entrevistador 1: Têm relevância na sua atitude estratégica que vai ter num determinado programa. E por outro lado a escala do problema do que ela vai tratar, porque de outra forma estamos a falar da atitude estratégica dentro do PER, que é um programa que tem escala nacional, x mil pessoas, x Câmaras, portanto que tem uma escala do problema determinada que não é evidentemente a IBC, que tem um modelo de governança que não tem nada a ver com a IBC, isto tem relevância na forma como o próprio estado gere o seu poder, ou papel, ou função estratégica, etc.?

E1MA: A sua missão estratégica, agora não quer dizer que eu faça fechada no gabinete ou que encomende a uma pessoa de fora, posso construir a estratégia com os atores relevantes. Agora, a partir do momento em que... foi o que aconteceu na IBC, o Plano de Ação foi todo participado, não é... foi participado, demorou um ano, pois era, foi 9 meses, era para ser 6, passou a 9 e... mas, e acabou por ser 9 meses em dois territórios. Mas basicamente é assim, isto para ser levado

com alguma... eu diria que preparar uma estratégia, preparar uma coisa destas é um ano, é assim, territórios que esperaram não sei quanto também podem esperar um ano. E podes ter a certeza do que o que tu ganhas frente... depois de teres feito este ano é imenso. Porque é assim, isto era altamente complicado, portanto nós tínhamos o Grupo de Parceiros Locais, que eram todos, desde o representante da administração central, da administração local, mais os parceiros em rede que a gente já meteu aqui... sim porque há parceiros que já estavam...as redes são mais do que a somatória dos seus parceiros.

[3:50:22]

Entrevistador 1: Então, podemos dizer que a diferença é que as redes têm um fator de interdependência...

E1MA: Sim, e têm agendas próprias... pronto, as redes também são atores, portanto nós tínhamos atores individuais e coletivos, tínhamos atores formais e informais... Por exemplo uma comissão de pais de uma escola, não é, não era uma comissão formal.

Entrevistador 1: Queria-te mesmo perguntar esta questão... porque quero identificar os que foram os atores formais e os atores informais, mas não sei se classificar os primeiros como aqueles atores que eram formais, porque estavam dentro de uma parceria formal, ou os atores que não eram formais mas que tiveram efetivamente um papel..

E1MA: Pronto, esta é já uma questão mais metodológica, isto é assim quando eu estou a falar de atores formais e atores informais, não estou a classificá-los em função do seu posicionamento relativamente ao sistema de atores. Tens aí um sistema de atores, onde tens sempre um grupo mais core, e depois tens aqui normalmente... tens três níveis, não é, em todos os sítios identificas os core group, os que são segunda linha, aqueles que são mais periféricos, e os que estão aqui, que não deixam de dar palpites. Pronto, e isto não é uma estrutura fixa, portanto é muito mais difícil classificar o formal e o informal em função do posicionamento dos atores relativamente ao sistema de ação. Porque tu tens ações, mas tens também o sistema de ação, e o sistema de ação é absolutamente fundamental no enquadramento de um processo de governança colaborativa. E tens atores, tu em função de cada ação, o teu sistema de ação, pode ser de geometria variável, e este ator pode ser periférico para a ação A, certo, e ser um ator central na ação B. Quando estás num plano integrado tens ações A, B, C, D... portanto o posicionamento dos atores no sistema de ação, podes medi-lo, podes ver quais são os atores que são sempre centrais ou sempre periféricos, nas ações todas ou no maior número de ações... podes até medir isso, no EQUAL já fiz isso, peguei no sistema de ações todas que eles tinham e fiz. Olha, esta parte é a parte mais fácil porque em termos de sociometria e de networking, é fazer contas, mas isso dá-te... pronto tens que ter em linha de conta que o posicionamento, dizer se ele é formal ou informal, central ou periférico, não é simplesmente por ele ser um promotor ou não. Tens que entrar com outra... não é difícil fazer isto, mas não é... e tens que analisar muitas variáveis para saber se eles mantêm ou não mantêm esta posição, centralizado ou periferia... tens que caracterizar, pode ser periférico mas pode ter um poder enorme... Mas isto é um assunto, quando eu estou a dizer se os atores eram formais ou informais, estava aqui a utilizar o critério do seu estatuto.

Entrevistador 1: Por exemplo a associação dos pais?

E1MA: A associação dos pais é informal, não está organizada. O grupo de amigo da esquina do controlo do tráfego no bairro... com certeza é importante... é informal, não tem estatuto, não tem...

[3:55:12]

Um spider que é um líder local, bastante forte, que vale por si, como... mas vale por si, é um ator informal, não está organizado... Porque é que é importante? Porque há muitas ações e depois para montar o sistema de governança e decisão, é importante saberes qual é o grau de formalização e onde é que eles se inscrevem. Por exemplo, é um ator formal, é uma cooperativa? Tem uma série de coisas já definidas na lei. É uma ONG, é uma IPSS, é uma associação recreativa? Porque quando eu digo formal... porque depois pode haver... porque depois tens sempre que fazer a capacitação deles no funcionamento em função depois do quadro legal que existe.

Entrevistador 1: E no caso deste posicionamento mudar durante o tempo?

E1MA: E muda, claro pode mudar e tens que atualiza-lo. Por exemplo até pode ser uma consequência do processo de governação. Malta que está informal e que se passa a constituir, ou malta que está com uma formalização que não lhe é muito vantajosa e entende que... Têm que se formalizar para depois puder fazer determinadas coisas... porque se eles querem fazer determinadas coisas têm que ter alguns requisitos. Têm que se formalizar, para ter dinheiro, para poder pagar não sei o quê... Portanto, está é uma análise que eu acho que é muito pertinente, mas... Quando eu vou falar aqui, eu vou ver os atores formais e informais foi com base no estatuto, e vou ver atores públicos ou privados... portanto basicamente acho que é assim. Portanto públicos são sempre formais não tem nada que saber, portanto aqui no público é só se é a administração central ou local. E administração central se quiseres pode ser regional, local, e local 1 e local 2... portanto a Câmara [1] ou a Junta de Freguesia [2], pronto. E aqui nos regionais... E depois tens que saber aqui para cada um deles basicamente se têm estatuto regulador ou estatuto de... pronto. Agora, nos outros, os outros é uma panóplia, porque tens os formais e os informais, basicamente os organizados ou não, pronto se estão organizados ou não, se são redes, se são associações, se são estruturas hierárquicas que têm uma organização tradicional ou se são redes... Por exemplo nos da IBC, nós tínhamos por exemplo na Cova da Moura, mas também em qualquer um dos territórios, menos no Porto que não havia rede social... nós tínhamos a associação A, B, C e D... associação ou Câmara... estavam lá como... tens que levar à letra a palavra stakeholder.

Entrevistador 1: É o portador de interesse?

E1MA: Outro equivoco, vais fazer governança colaborativa anulando os interesses. É um contra-senso, tu podes dizer vais fazer abordagem colaborativa, anulando a sobreposição de interesses individuais perante aquilo que são interesses coletivos. Mas para isso, lá está, tens que ter uma fase em que vais concertar com eles, aqui, qual é efetivamente o teu campo, e o teu campo são os valores, os propósitos, qual é o limite da tua ação.

[4:00:09]

E tu podes continuar a ser... e não quer dizer que... noutros campos podes estar em posições opostas e entender de outra forma, não interessa... tem a ver com tu não podes deixar nunca de ser quem és. Nem num processo de governança colaborativa passa pela anulação frequentíssima de quem és, um processo colaborativo nunca pode ser para eu ganhar vantagem sobre ti. Tem que ser um processo onde eu ganho vantagem, tu ganhas vantagem, e nós todos ganhamos vantagem. Nem se quer é o win-win, é eu ganho, tu ganhas, e há aqui algo que se nós não fizermos isto nunca ganharia nada. A... Há coisas em que tu vais perder, todos vão perder, também. No caso das redes, a Rede Social, e agora há muitas outras... na altura não havia, mas imagina que este território fazia parte das redes das cidades inteligentes, das cidades educativas, daquela catrafada de redes... tinha que entrar como parceiro porquê? Mesmo que esteja a representar os mesmos parceiros. Eu tinha lá, a Câmara, eu enquanto Câmara, eu enquanto representante da rede social... porque ele lá não está a representar apenas o seu stake, e a maior parte destas redes têm agendas. Aliás não há redes sem agendas, não há redes sem propósito, e pode ter ações. Quando tu discutes isso, também tens que ver o que é que está já a decorrer no terreno e o que não está... para não haver sobreposições... ah esta é outra coisa que a gente não queria que existisse. Não queriam que existissem ações sobrepostas, que era outra coisa muito, e que hoje continua a existir, que é “eu estou a fazer uma coisa e tu estás a fazer uma coisa igual à minha”, com o financiamento, e estamos a competir os dois.

[Conversa até 4:04:14]

Mas pronto, isto é muito importante porque isto são as agendas... e normalmente as redes também já tem algum caminho e portanto é importante entrar porque quem tiver a representar as redes, está a representar para todos os efeitos uma agenda que já veio de uma concertação qualquer, por mais que envolva exatamente os mesmos parceiros, mas tu tens que garantir que tens a possibilidade de ter lá a representar cada um por si ou coisas que sejam já mini-estruturas de decisão. Portanto era a questão das redes, formais e informais, públicos e privados, basicamente são estes. Mas o critério é... uma coisa é tu veres depois como é que eles jogam em função das várias ações, ou em função do programa todo, ou em função até dos vários momentos, certo, e outra coisa é caracterizar os atores em si, em função destes critérios.

[4:05:18]

Por exemplo nós na IBC, como a decisão depois entretanto era partilhada, aquilo às tantas é assim, hoje era a atividade... mas que no fundo serviam, por exemplo, do ponto de vista administrativo serviam simplesmente aluguer de veículos, percebes, para... aquilo não nos dava mais poder, mas calma, as entidades achavam que dava, mas não dava... porque depois tens uma série de... há uma distinção que tu não sei se fazes... Qual é a tua formação?

Entrevistador 1: Eu sou urbanista.

E1MA: Mas há uma distinção que é importante tu perceberes, porque é assim, os sistemas de governança colaborativa mexem com uma coisa que é o entendimento do sistema de regulação. Certo, e há aqui o sistema de regulação mãe, tens a constituição, tens os valores e os direitos, e tens o quadro de leis e competências, certo... isto é o sistema legal. Depois tens o hábito, que é... ou a experiência, que é em função de uma série de coisas que normalmente já se fazem há tanto tempo... tu sabes que o que podes esperar é tal... os ingleses têm isso mais desenvolvido, nós

nem tanto mas no fundo nós funcionamos com... quando nós ficamos mais surpreendidos que é uma pessoa que mudou de repente uma... isto acontece nos sistemas de governança, mudaste a tua forma de estar, mas tu estás de tal maneira habituado a ver que aquela entidade atua sempre da mesma maneira, que demora sempre imenso tempo, e esperando que ela não desista de atuar de forma diferente, porque normalmente são vale de mortes muito grandes para a mudança institucional, mesmo na administração pública. Olha no PER de Cascais, isto funcionou imenso... quando o PER de Cascais decidiu mudar a estratégia e fazer uma coisa diferente, certo, e ouvir as pessoas mas foi preciso uma persistência, uma persistência, uma persistência... porque a expectativa era de que “não, está a dizer isso, mas não é para eu acreditar”, então se fazes coisas novas as pessoas nem ouvem.

Entrevistador 1: Uma coisa como o PER, que não tem nada a ver, na verdade em alguns casos como Cascais, levou para outros modelos de governança... tinha só o objetivo de erradicar as barracas.

E1MA: Mas eu já te mostrei que tinhas princípios... e mudou isso.

Entrevistador 1: Mas o primeiro objetivo não era alterar a governança.

E1MA: Não senhor, mas acabou para facilitar nalguns contextos que o quiseram fazer mudar isso... Pronto, isto do hábito é importante porquê? Porque isto... a expectativa que tu tens, ou o hábito que tu tens, de desempenho relativamente a coisas já mais mainstreaming, são muito importantes... tu dizes assim, tu nunca abriste à participação, e de repente queres abrir à participação, as pessoas não vão acreditar em ti... e se tu desistes à primeira, ou à segunda, ou à terceira... não, tu tens mesmo que criar a confiança e que isto vá mudando... E depois, em sistemas de governança, tu tens que deixar espaço para o sistema criar o seu próprio... como é que é, novas formas de regulação.

[4:10:14]

Serão sempre emergentes e provavelmente apenas validas para aquele contexto onde elas foram concertadas e possíveis, mas fora dali, há-de ser o mainstreaming. Estas novas formas de regulação são aquilo que te vai criar a condição que tem que te criar... que te pode ajudar a criar sementes para efetivamente poder passar ali ao mainstreaming, mas nunca vão passar e na IBC houve isto... por exemplo, do ponto de vista legal, houve competências das Câmaras isto... o que é que tu tens por competência fazer, não é, tens a experiência e a expectativa lá está, porque da outra vez não fizeste, sempre fizemos assim, ou vamos discutir o não sei quantos e eu levo já tudo definido porque sempre foi e porque alguém tem que levar os objetivos... pronto, portanto, primeiro... E depois, novas formas de regulação social, a IBC criou novas formas de regulação social.

[Conversa até 4:13:26]

Porque é assim, nós na IBC, nós tínhamos as novas formas de regulação social, quando a gente decide isto que diz o que é que cada um, tem os seus intervenientes, o que é que cada um vai fazer, como é que vai ser feito. Quando tu acordas uma coisa destas, isto só tinha validade para quê? Para este momento da IBC, nem sequer foi para a IBC toda. À tarde reunias as entidades durante uma circunstância qualquer, o que é que figurava, já não era isto. Isto aqui teve validade, nasceu aqui, se depois saiu daqui e começou a ser feito noutros contextos, ou adotado noutros

contextos, porque é que o BIP/ZIP diz que se inspirou na IBC? Ele não funciona da mesma maneira que a IBC, nem pouco nem mais ou menos... e porque é que diz que se inspirou na IBC, ou porque é que a Rede de Empregabilidade diz que se inspirou na IBC? Têm as mesmas regras, algumas serão mas há outras, a maior parte não há-de ser... Porquê? Porque precisamente importou esta experiência, portanto e reconstruiu e passou a fazer filhos, claro... até o dia em que eventualmente estas novas formas de regulação social poderão passar a mainstreaming, em que já mais ninguém se encontra noutra circunstância que não seja...

[4:15:16]

Mas isto é uma cooptação de regras, acontece em três anos nem... mas aqui tens mudança, porque tu ao contrário do que se possa pensar, tu não precisas só de mudar ao nível legal, toda a gente sabe que não mudas por decreto nada, mas também não é passar imediatamente, de repente o IHRU a trabalhar em colaboração em tudo o que fazia, não tinha condições, era impossível... Há uma série de competências e experiências que tu aprendes, quer dizer antes da coisa virar. Portanto sim, o IEFP tinha um comportamento diferente na IBC do que tem, do que tinha no resto dos dias, isto sim. Todas as Câmaras tinham um comportamento diferente na IBC do que tinham quando estavam connosco a discutir outros bairros, outros territórios, outras coisas. Agora, tínhamos que perceber isso. Também é verdade... temos que estar conscientes disso e dos próprios limites e não propriamente achar que isto é carregar no botão e que as organizações descobriram que, lá porque está ser maravilhoso aqui... vai lá a perguntar a toda a gente que teve no inter-ministerial... É preciso perceber que no mesmo dia a pessoa que estava a trabalhar, a experimentar estas regras e a trabalhar desta maneira, no mesmo dia podia sentar-se à tarde ou de manhã com as mesmas pessoas noutra contexto e não ser este o sistema de regras. Foi vertendo, houve regras que foram vertendo? Houve, sim. Houve. Como é que depois vai... isso não é nada fácil, mas houve.

[Conversa até 4:20:05]

Eu ontem para caso vi aqui... que eram as regras de funcionamento de cada uma destas... isto tinha regras... isto é um sistema de regulação... o que é que era definido precisamente dentro e fora destes grupos, como é que era feita a decisão, quantas vezes é que se tinha que reunir, o que é que se tinha que ouvir, quem é que tinha sido ouvido e para o quê... Não era mainstream, mas foi feito, e foi nessa que muitos dizem que se inspirou. No compromisso... no protocolo de compromisso, de parceria no final não sei se já tinha estas regras, mas pronto cada um dos territórios tinha um...

[Conversa até 4:30:05]

Portanto há montes de coisas que partes do princípio que não podem ser feitos, e que afinal até há solução para isso... da mesma maneira que há montes de coisas que a malta também enche a boca a dizer vai-se fazer e é possível fazer e depois vais ver as limitações e fica de fora... e afinal não se pode fazer nada. Portanto o inter-ministerial foi interessantíssimo...

[Conversa até 4:31:07]

Nós na altura sensibilizamos que era bom que fosse... mas houve ministérios que disseram "olha, este não é o melhor técnico para estar aí" a medida que iam acompanhando o processo, certo, mas não foi no sentido de... foi no sentido de melhorar ou de adaptar... houve muitos ministérios

que alteraram o interlocutor da fase de preparação para a fase de execução, em função dos perfis. E houve um momento em que passou a haver... portanto quer os inter-ministeriais a ir para estas reuniões quer... porque nós íamos, nós sabíamos o que se estava a passar, não é, portanto passaram a ter acesso telefónico directo... é uma excepção. Repara uma coisa, desde quando é que um técnico que tem um chefe, que tem não sei o quê, um diretor regional que responde a um instituto, que responde a um secretário de estado e a um ministério, desde quando é que o técnico que esta cá em baixo, certo, tem o número do telefone do adjunto do ministério, para tirar dúvidas e receber orientações? Isto aconteceu na IBC, aquele técnico podia usar o número de telefone para tirar dúvidas sobre todas aquelas coisas que o andavam a inquietar... não pois não. Portanto um processo de regulação específico... funcionou. O grupo de trabalho local olha o grupo de trabalho local, o grupo de parceiros locais "o GPL será composto por representantes dos ministérios, por representantes de outros projetos ativos localmente", portanto se houvesse outros projetos também tinham representantes.

[Conversa até 4:36:02]

Entrevistador 1: Estes gabinetes que ainda existem na Cova da Moura...

E1MA: Que ainda existem? Não já acabou...

Entrevistador 1: Sim, mas o gabinete da associação X agora funciona exactamente como era na IBC...

E1MA: Ah é? Não sabia.

Entrevistador 1: Tu lembras-te do Projeto X?

E1MA: Sim, sim...

Entrevistador 1: o Projeto X agora é gerido por um gabinete.

E1MA: Funciona num sítio onde funcionava o gabinete da Cova da Moura?

Entrevistador 1: Sim, e funciona exatamente nesta lógica.

E1MA: Ah funciona exatamente nesta lógica? Portanto estás a ver... é assim, isto, nunca ninguém... é assim, eu tenho a certeza que... não sei se exatamente... mas muitas das coisas, isto inspirou muitas formas de organização atualmente.

Entrevistador 1: Sim, acho que não só inspirou mas ficaram mesmo estas formas, só mudaram de quadro institucional.

E1MA: Pronto então já não é só o gabinete do bairro... é interessante para nós...

[Conversa até 4:40:57]

Agora, para o modelo de governança, o importante é perceberes que eles se geriram... portanto houve isto e isto... coexistiam... e isto nem sempre eram compatíveis... foi preciso compatibilizar... e isto coexistiu, certo, e talvez isto tenha deixado sementes... eu acho que deixou algumas, agora que sementes é que deixou... Evidentemente todas as vezes... se a gente se reunir com base nisto é completamente diferente do que reunir... A malta para se encontrar tem que se perder... olha o lema do programa, sabes qual era o lema? Um território, um processo, um programa, um compromisso.

[Conversa até 4:44:37]

FIM DE GRAVAÇÃO

Entrevista a E2MA

Ficheiros de origem: E2MA.m4a

30/11/2017

00:00:00 - 1:33:21

[Início da conversa 00:02:15]

Entrevistador: Se calhar vou só introduzir o que estou fazer, que é perceber quais foram os mecanismos por detrás dos quais as coisas aconteceram de uma maneira ou de outra, e antes disso perceber em que medida é que este modelo de governança, este tipo de governança, estes modelos de governança colaborativos e multinível são adequados aos desafios que as áreas urbanas em crise colocam as políticas públicas... portanto enquadro esta questão na perspetiva não dos bairros enquanto unidade de análise mas na perspetiva mais ampla das áreas urbanas em crise, e portanto perceber em que medida é que as respostas eram adequadas aos desafios.

[conversa off the record ate 00:05:30]

Estou a conduzir entrevistas exploratórias e a partir daí, eu gostava de fazer as perguntas segundo um antes, um durante e um depois da IBC, segundo vários níveis. Em primeiro lugar gostava de saber qual é a sua perspetiva quanto a esta minha questão, ou seja em que medida as áreas urbanas em crise, e em particular a IBC desafiava as políticas públicas de forma diferente respeito a outros contextos. Por exemplo, se a IBC tivesse sido feita no centro histórico de Lisboa, era outra coisa talvez, porque teria sido desenhada de uma outra forma.

E2MA: Vamos lá ver se eu estou perceber bem a tua questão, sim e não. Sim e não, porquê? Porque a questão essencial que estava ali, era uma espécie de crença, uma crença que tinha a ver... uma crença, uma filosofia ou uma perspetiva, que é aquele tipo de problemas, com aquele tipo de complexidade, exige uma resposta concertada do ponto de vista da ação pública. E até aí, poderia ser na Mouraria e era igual, não é. E portanto isso significava um envolvimento quer de vários ministérios, quer dizer, um envolvimento e um compromisso tanto horizontal como vertical. Horizontal, entre os vários ministérios, e vertical, entre os centros de decisão dos ministérios, os serviços públicos e as autarquias, e depois também as organizações que estavam no local. Portanto, desse ponto de vista a questão era a mesma não é, esse ponto de vista era a mesma. Era, na altura não se falava assim hoje sim, os tais *wicked problems* resolvem-se através, ou são resolvidos por determinadas funções institucionais, passa-se pela governação integrada, pela governança. Esta questão é a mesma, agora os atores a mobilizar, os tempos de mobilização, as ações a desenvolver, é que seriam completamente diferentes. Portanto do ponto de vista da filosofia seria a mesma, do ponto de vista de alguns dos instrumentos e do ponto de vista das prioridades e do ponto de vista dos atores haveria diferenças obviamente.

Entrevistador: Ok, para mim é interessante a sua perspetiva porque no fundo é o ponto de partida da minha tese. A partir desta questão, entrando mais no domínio das políticas públicas, gostava de perceber um bocado em termos das políticas da cidade, ou para a cidade, ou políticas urbanas, o que é que mudou antes e depois da IBC? Ou seja, a IBC era enquadrada na política

da cidade POLIS XXI, portanto havia um período definido, 2007-2013, o que é que eram as políticas da cidade antes e como é que ficaram depois?

E2MA: Vamos lá a ver, primeiro antes não havia políticas de cidade. Houve programas urbanos, que é uma coisa diferente. E o que é que na altura havia como referência? Temos que ver a nível internacional e a nível nacional. A nível nacional havia experiências que já estavam relativamente longínquas, o SAAL, o PER etc., a memória recente era o POLIS, que tinha uma filosofia completamente diferente, completamente diferente... podemos falar sobre isso... mas ainda por cima o primeiro-ministro o Sócrates tinha sido o Ministro do Ambiente responsável pelo POLIS, portanto havia muita aquela ideia de fazer mais POLIS, e eu era completamente contra a filosofia do POLIS, completamente... e depois havia a Iniciativa Comunitária URBAN, que em Portugal teve duas rondas e onde as coisas correram muito mal, mas onde nos parecia que a filosofia era correta, e o que fazia alguma confusão que era afinal era dos tecnocratas da comissão europeia que vinha uma abordagem que apesar de tudo era bem mais interessante do que aquilo que a generalidade das pessoas, quer os cidadãos quer a nível do próprio governo tinha na cabeça que era, a política da cidade era fazer POLIS, fazer jardins bonitos etc., que as pessoas viam os resultados.

[00:10:46]

Depois, havia as referências internacionais, e a nossa posição, a minha posição era, porque na altura havia duas grandes referências, era a política urbana inglesa, completamente baseada no conceito de competitividade urbana, e era a politique de la ville, francesa, social e com uma componente um bocado assistencialista... e nós não queríamos nem uma coisa nem outra. Portanto do ponto de vista de referência, o que nós víamos como mais interessante, era a Iniciativa Comunitária URBAN, e quando nós desenhamos a IBC, como uma experiência experimental-piloto para aquilo que depois seria uma das componentes da política da cidade XXI, no fundo a ideia era muito simples, era vamos tentar fazer um URBAN a sério, não é, vamos tentar fazer um URBAN a sério para mostrar que isso funciona.

Entrevistador: URBAN a sério significava ultrapassar alguns limites que URBAN tinha certo?

E2MA: Sim, primeiro porque correu muito mal em Portugal, não é, porque era dominado pelas autarquias, não envolvia os ministérios, portanto as autarquias deturparam completamente aquilo que era a filosofia de uma iniciativa que era uma iniciativa comunitária inovadora. Portanto não só a filosofia URBAN tinha sido deturpada como tinha, mesmo que tivesse corrido bem, ela tinha limitações. Portanto nós queríamos fazer, retomar a filosofia inicial do URBAN mas colocá-la num outro patamar que envolvesse os próprios ministérios e ao nível de topo, não é, por isso é que nós fizemos aquela comissão inter-ministerial em que pessoas dos gabinetes dos ministros estavam representadas nessa comissão inter-ministerial... ou seja, nós queríamos comprometer o topo da decisão política a nível governamental.

Entrevistador: Po falar disso, tenho uma questão que é muito pouco científica e muito mais humana, que é quando o professor fala de nós, quem eram este nós?

E2MA: Ah pois, o nós é importante, porque o nós é... o nós tem vários ciclos, digamos, não é... Eu vou explicar, como é que isto nasceu?

Entrevistador: Esta é de facto a pergunta, como é que nasceu?

E2MA: Como é que nasceu a IBC, por acaso nunca contei isto. Uma das pessoas que estava no meu gabinete, era uma pessoa que sempre trabalhou na administração, e que conhecia bem a... porquê? Aquelas coisas mais ou menos por acaso... conhecia muito bem a politique de la ville, não conhecia tão bem o que se passava na Inglaterra, conhecia bastante bem a politique de la ville, e foi... isso, somado ao facto de, as intervenções URBAN terem que ser aprovadas por mim, embora eu não tivesse nenhuma responsabilidade, eu tinha que aprovar as despesas que os municípios mandavam, nós olhámos para aquilo, não é, portanto ele e dizia “isto não pode ser, quer dizer este URBAN em Portugal não é nada, é uma brincadeira, vamos fazer uma outra coisa, vamos fazer uma coisa a sério”. E ele tinha muito na cabeça a ideia dos franceses... e eu disse “também não é, não vamos reproduzir coisas dos franceses nem é também...”

[00:15:02]

Entrevistador: Na altura era o INH e IGAPHE, certo?

E2MA: Sim, exactamente. Portanto o nós primeiro eram algumas pessoas do ministério, depois passou a ser nós, gabinete com o IHRU, e depois o nós estendeu-se a essa comissão interministerial, não é, porque eram pessoas que discutiam em conjunto a Iniciativa, e no limite depois o nós começou a ser as pessoas que estavam, a família IBC, não é.

Entrevistador: Portanto a equipa dos peritos...

E2MA: Sim, porque a própria... ainda hoje se nota as pessoas falam comigo e dizem “ah eu trabalhava na IBC”, assim como não sei se sabes a Iniciativa Comunitária da EQUAL, pronto há uma família, os herdeiros da EQUAL que em parte entraram depois na IBC, porque tinham um tipo de competências que eram muito apropriadas... bom havia três pessoas que eram consultores da IBC, sim, mas depois também houve outro processo... isto teve várias etapas, entretanto começámos a avançar com o plano estratégico, com o estudo preparatório do plano estratégico. Isto não tinha a ver com a IBC, porque o objetivo era fazer um estudo preparatório para fazer um plano estratégico da habitação, que por sua vez tinha como um dos seus grandes objetivos que os municípios fizessem todos um plano municipal de habitação, porquê? Porque nós lidávamos todos os dias com os problemas do PER, nós não podíamos intervir no PER porque o PER era das autarquias, não é, não tínhamos capacidade de intervir, e o PER era uma coisa completamente solta e nós dizíamos as autarquias “bem se vocês tiverem um plano municipal de habitação que inclui o PER e outras coisas, nós se calhar podemos enquadrar politicamente e fazer programas para isso, em relação ao PER nós não podemos fazer nada porque o PER é das autarquias”, funcionava assim, e o IHRU não podia intervir no PER. Portanto de facto este nós no tempo foi-se alargando, começou com duas pessoas, depois três, depois envolveu as pessoas do IHRU, depois envolveu as pessoas, os líderes de... por exemplo a Virginia Sousa, que já morreu que foi outra pessoa essencial. Era outra pessoa essencial que nós fomos buscar, tinha uma enorme experiência no Porto e que veio para o IHRU para trabalhar na Iniciativa Bairros Críticos. Portanto, este nós é um nós dinâmico.

Entrevistador: É porque é interessante, eu às vezes quando olho para a IBC, e vejo um RCM, portanto uma coisa do estado central, mas depois começo a conhecer as pessoas da IBC e penso que sim foi do estado central mas depois começou um grupo de pessoas, não é, mas é uma coisa

interessante porque estamos a falar de uma coisa central mas que tem a ver com um grupo de pessoas relativamente restrito.

E2MA: Claro, claro, pois exactamente. Agora, isto mistura com... isto é complexo porque isto mistura coisa muito diferentes. Uma é aquela contradição, porque é contraditório mas eu sabia isso perfeitamente, que é estimular centralmente movimentos bottom up, em si é uma contradição, mas nós sabemos que se não houver um estímulo central muitas vezes não há movimentos bottom up nenhuns. Portanto isto é uma tensão permanente, como é que nós centralmente estimulamos processos bottom up. Com as autarquias, porque depois entrou rapidamente em conflito com as autarquias, não é? Porque a Cova da Moura é um caso claro, mas em todos os outros houve conflitos com as autarquias, as autarquias sempre tiveram uma posição muito ambígua, porque eram a favor e contra ao mesmo tempo. E usavam a IBC... bom, a Cova da Moura era um caso extremo, de conflito, porque havia concepções completamente diferentes sobre o que fazer com o bairro. E expectativas diferentes, porque havia expectativas de fazer ali uma urbanização, não é, demolir tudo e fazer uma urbanização. Mas as autarquias sempre tiveram um papel ambíguo, porque por um lado apoiavam, porque recebiam apoios, por outro lado aquilo não era dominado por eles.

[00:20:15]

E como não era dominado por eles, a IBC... isso era uma outra coisa muito curiosa, acabou por ser mais uma iniciativa das organizações locais e das pessoas que estavam no local, do que das autarquias, que tinham sempre alguma suspeita porque não controlavam. No caso do Vale da Amoreira o Presidente da Câmara sempre teve uma posição... era a favor e contra ao mesmo tempo, não é... no Porto também, "tudo bem e tal, mas não me macem muito com o assunto... façam o que quiserem", aí ele não se metia... "façam o que quiserem, não é connosco" e na Cova da Moura o conflito era muito maior porque havia muita coisa, muitos jogos, havia muitos interesses em jogo. Mas portanto isto para dizer ainda uma outra coisa que é, para mostrar como isto é realmente complexo... Havia também uma outra coisa que era a minha posição no governo era uma posição um bocadinho paradoxal, porquê? Porque eu não era membro do partido socialista, nunca fui, não é, e há sempre aquela ideia, e aliás isso dizia-se muitas vezes que quando houver uma crise os independentes são os primeiros a ir para a rua.

Entrevistador: Eu queria perguntar qual era a sua posição, não pessoal, mas como é que chegou lá, como é que se sentia também?

E2MA: Não mas o que acontece é que há uma tradição em Portugal de convidar independentes. Porque é claro que isto dá mais legitimidade, mostra abertura etc. Muitas vezes... agora há independentes de muito tipo, há independentes que na verdade não são independentes, e há pessoas que são realmente independentes. Depois há uma outra coisa que é sendo independente, se isso é um obstáculo ou uma vantagem. Isto é uma coisa curiosa, em teoria é um obstáculo, não é. Porque não sendo do partido, uma pessoa que é independente tem menos capacidade de influenciar. Pode ser um obstáculo se quê? Que era o que acontecia comigo, é se tu juntares várias coisas. Uma, eu tinha credibilidade científica. Dois, eu conhecia pessoalmente vários dos ministros, não por ser do partido socialista, mas por exemplo o Vieira da Silva foi meu orientando, eu era orientador do Vieira da Silva na tese do mestrado, depois ele não fez...

portanto eu conhecia vários ministros, e isso facilitava. Em terceiro lugar, eu não era ministro, era secretário de estado, eu não era visto como perigoso no sentido em que “ele não é um ministro que está a tentar envolver-se nos meus assuntos, não é, e a decidir por mim”.

Entrevistador: Portanto, segundo o que me está a contar, se não tivesse sido assim...

E2MA: Teria sido muito mais difícil, portanto isto obrigou a uma gestão habilidosa, mas é que de facto aquilo que podia ter sido os meus pontos fracos, se transformaram nos meus pontos fortes, não é.

Entrevistador: Sobre esta questão da agenda política, como é que isso se desenvolveu?

E2MA: E depois vêm o governo PSD, e o governo PSD acaba com aquilo, mas esses dizem claramente, é “nós não concordamos com nada disto, e portanto isto é para acabar”, e acabaram. Portanto, há várias fases, e quando acabam e quando as equipas são todas desmanteladas, inclusive dentro do IHRU, aí sim começa o problema de falta de memória institucional. Que aquele livro que a Susana organizou e tal, no fundo era tentar resgatar esta memória institucional e dizer “nós temos aqui, este livro condensa...”

Entrevistador: O registo de processo?

E2MA: Exatamente, para que não se perca esta memória institucional... mas houve de facto... houve um primeiro governo de Sócrates onde eu estive, houve um segundo governo, também foram só dois anos, pequeno, em que se perdeu a liderança mas não se perdeu a memória institucional, houve o governo PSD onde terminou...

[conversa off the record até 00:27:35]

E depois há uma outra fase, que é uma fase em que nós estamos hoje e que não deixa de ser interessante, que era aquilo que estava a dizer, que há uma família inorgânica IBC, que não estão na Cova da Moura, no Vale da Amoreira e não sei o quê, mas é um conjunto de pessoas, que estão na administração ou em ONG's ou não sei quê, que mantiveram uma certa cultura, o tal processo de aprendizagem, mais do que as populações.

Entrevistador: Esse é um aspeto interessante, quando se pensa no que é que ficou da IBC. A IBC acabou ou não? Então os vários intervenientes, mas depois também passei tempo no Lagarteiro, falei com a associação dos moradores, falei com a Junta de Freguesia, aos vários níveis cada um tem o seu próprio balanço e perspetiva...

E2MA: Claro, e isso até vê-se no livro, no livro as pessoas fazem o seu próprio balanço de forma muito diferente...

Entrevistador: Portanto o que fica sempre claro é um bocado o que ficou nas pessoas, o que é menos claro em termos mais analíticos é o que ficou nos territórios... e isso vai logo para uma pergunta que é será que, como os balanços são subjetivos de alguma forma, será que esta diferença de balanços dos vários intervenientes é devido ao facto de ter entendido a IBC de forma diferente? Ou melhor, de não ter entendido a IBC pelas razões para as quais foi desenhada?

E2MA: Eu acho que em relação às populações dos bairros, eu acho que há duas coisas. Uma é, e foi um erro nosso, uma é criaram-se tantas expetativas, que face às expetativas, a ideia é que se falhou mesmo que se tenham feito uma série de coisas.

[00:30:17]

A própria ideia de falhar é muito interessante, porque para já é uma ideia um bocado dicotómica, não é, ou há sucesso ou há falhanço. O que não é verdade, não é? Depois as pessoas interiorizam e banalizam aquilo que conseguiram, e valorizam aquilo que ficou por conseguir. Portanto quando as expectativas são muito elevadas, não é, eu posso conseguir metade, mas as pessoas o que valorizam é a metade que não se concretizou. E a metade que se concretizou, está interiorizada e banalizada, e portanto é um pouco como a eletricidade, quer dizer, nós não damos valor à eletricidade apenas quando falha, não é?

Entrevistador: Talvez é isto que está por trás da perspectiva das pessoas que dizem que a IBC falhou então...

E2MA: Sim, exatamente, e depois há uma outra questão, que é discutível e que eu ainda hoje inclino-me para achar que nós tomamos a boa opção, mas eu percebo que ela é contestável, que é o relacionamento no bairro, devia ser feito basicamente com as populações ou com as organizações que representavam as populações. E nós em muitos casos, na maior parte dos casos, nós valorizamos mais as organizações do que as pessoas em si. Porquê? Por várias razões. Primeiro, porque nalguns casos, sobretudo na Cova da Moura, havia relações de conflitualidade entre as próprias organizações. E portanto nós, quer dizer, formar uma associação com as três associações, foi uma coisa extraordinária na altura, depois de estar constituída parece uma coisa normal, demorou anos... Portanto a ideia foi nós vamos valorizar as associações que existem, as organizações não governamentais, as associações dos moradores etc., porque eles representam a população, e em princípio, se elas forem realmente representativas, claro que nós sabíamos que o grau de representatividade era muito diferente, mas se elas forem representativas, elas são um dos elementos de continuidade. Quer dizer, a Iniciativa acaba, as organizações continuam lá, e se as organizações mudarem, elas mantêm essa mudança viva nos bairros. Claro que isto é um bocadinho ingénuo, mas a outra via ainda tinha sido mais difícil. Que era ignorar as organizações, fazer curto-circuito em relação às organizações, e fazer um contacto directo com as populações, era uma coisa complicadíssima... porque as populações estavam desconfiadas, tudo o que era uma intervenção externa era complicado... depois havia o problema das Câmaras, e as Câmaras em geral, as Câmaras tinham... depende das situações, mas ou tinham uma relação conflitual com as organizações não governamentais, com as ONG's, ou as ONG's estavam completamente dependentes das Câmaras, e tivemos que... por exemplo no Vale da Amoreira havia ONG's que quer dizer, como era a Câmara que pagava, não é... portanto tudo isto, havia ali uma triangulação muito complicada, e uma ligação directa com as populações era, era mais complexa ainda. Portanto voltamos outra vez à questão da memória institucional, que é na verdade, talvez agora passado este tempo todo, eu admito que a IBC tenha sido mais transformadora para os vários técnicos da administração envolvidos na Iniciativa, do que para as organizações governamentais e para várias razões para as populações.

[00:35.06]

Entrevistador: E mesmo assim, acha que as coisas não ficaram na mesma?

E2MA: Não, não ficaram na mesma, não ficaram. Nada ficou na mesma. A questão era aquela que eu estava a dizer, é... eu não sei, se falas com as pessoas, ouves o que elas dizem, vamos pensar assim o que haveria hoje se não tivesse havido a IBC?

Entrevistador: Era exatamente a minha pergunta.

E2MA: Pois, é muito difícil dizer... porque muitas pessoas como naturalizam o que mudou, deixaram de associar isso à IBC. Um exemplo limite e ridículo muitas ruas na Cova da Moura não tinham nomes. A primeira coisa que nós fizemos foi por nomes, é uma coisa simbólica. Mas era, como nós explicamos, uma pessoa que não tem nome não existe, não é? Um bairro que tem ruas sem nomes não existe. A invisibilidade total, quer dizer não é só uma falta de identidade, é mesmo uma amostra... por exemplo, e foi importante para as pessoas, as ruas passaram a ter placas e as ruas tinham nomes que as pessoas chamavam, muitas vezes eles inventavam os nomes etc. Bem, hoje em dia isto é uma coisa banal, toda a gente sabe que as ruas têm nomes, são aqueles nomes... deixou de ter qualquer valor, teve na altura em que foi implementado, foi simbolicamente muito interessante, mobilizou as pessoas, foi incorporado, foi naturalizado, e agora é desvalorizado. Não é, por isso é que é muito difícil as pessoas responderem se não tivesse havido a IBC, o que é que hoje não existia? Provavelmente as pessoas não vão salientar coisas, que aconteceram porque houve a IBC, porque elas foram de tal modo naturalizadas e interiorizadas, que já fazem parte do cotidiano das pessoas. E voltamos outra vez ao mesmo, e a tendência para as pessoas salientarem é a diferença entre a realidade e a expectativa que elas tinham que acontecesse... Já agora uma questão do ponto de vista das metodologias, das metodologias de avaliação de problemas complexos e destas iniciativas que são experimentais. A discussão é perceber que uma iniciativa deste tipo não pode ser avaliada com base em indicadores de resultado de curto prazo. E tem que ser avaliada com base em indicadores de efeitos de médio e longo prazo. Porque uma avaliação da IBC exclusivamente em termos de taxas de execução de curto prazo, o que vai dizer é "falharam porque não fizeram isto, isto e nem isto". Não diz muito, mas passa uma ideia, passa uma ideia que falhou. As autarquias nunca controlaram a IBC porque não era para ser, não era essa a ideia. Era ideia que fossem as organizações e as pessoas do bairro. Portanto isso percebe-se que entra em choque com a lógica das autarquias, do controlo do voto, do mercado do voto etc. etc. Ou seja, a certa altura, a IBC era desconfortável para toda a gente. Não estou aqui a justificar com a tese da conspiração, mas na verdade uma iniciativa daquele tipo não tinha defensores nem da administração, porque acharam "é tudo muito inter-setorial, é tudo muito complicado, eu tenho o meu setor, trabalho no meu setor, não tenho que estar a dialogar com os outros". Não era muito atrativo para as autarquias, porque viam ali uma dinâmica que eles não controlavam e que portanto podia introduzir alguma decompressão que não os interessava.

Entrevistador: Neste aspeto das relações e do posicionamento dos intervenientes, por exemplo as autarquias, podemos dizer que voltou-se a estaca zero?

[00:40:12]

Alguns intervenientes podem ter voltado a mudar de posição, ou seja, era um problema como tinha sido no início, certo? Portanto, em algumas relações podemos dizer que voltou atrás?

E2MA: É, por exemplo havia... no caso da Amadora era o mais explosivo, vimos isso já, havia dois paradigmas em choque, o paradigma do Caterpillar que era arrasar aquilo e fazer uma urbanização, e havia outro paradigma da favela romântica que era deixar tudo como esta.

(conversa off the record)

Nesses processos complexos, haver pessoas-chaves em lugares-chaves é muito importante.

Entrevistador: Falando disso, houve aquela fase inicial, dos diagnósticos que foram feitos nos bairros, da parte da participação, em que havia uma equipa multidisciplinar com estes peritos todos, mas estes peritos, não só eles mas também os técnicos, não acompanharam a iniciativa até o fim. Por exemplo no caso dos peritos, os que tinham mobilizado, feito mais animação, não acompanharam a iniciativa até o fim. Isto foi um problema? Ou seja, foi uma das razões também pelas quais potencialmente...

E2MA: Pode ter sido, mas eu diria que, vamos lá a ver. Eles eram peritos, vamos pôr as coisas... São pessoas que tinham posições diferentes. Houve aí várias coisas. Uma é, havia pessoas como o Professor X, que eram consultores, mas eram meus consultores. Outra coisa eram pessoas que eram consultores do IHRU. Outra coisa eram pessoas que por razões várias estavam a intervir no bairro... e aí houve um azar/ erro, que é quando houve o concurso para a elaboração do plano, não é, porque a verdade é que conseguiu-se fazer uma coisa que foi a única vez no País, foi um plano que não foi um plano tecnocrático, foi um plano feito com as pessoas.

Entrevistador: O plano de ação?

E2MA: Sim, o plano de intervenção, e isso foi importantíssimo. Foi importantíssimo, e para que esse plano se fizesse, por exemplo, foi uma preocupação que eu sempre tive, eu não tinha intervenção nenhuma, nem nunca lá foi. Porque... é a tal contradição, o processo bottom up que é estimulado centralmente se quem tem a posição central continua a aparecer todos os dias no bairro, aquilo é tudo menos que bottom up, não é. Portanto, eu recuei totalmente e não aparecia. E esse processo correu muito bem. Depois tinha que haver um plano de pormenor...

[00.45:14]

Entrevistador: No caso da Cova da Moura.

E2MA: Sim, exactamente. E aí foi um erro, foi houve duas candidaturas, uma da equipa que lá estava a trabalhar, e a outra de uma empresa.

(conversa off the record)

Depois o plano também nunca foi feito, não é, mas isso retirou do bairro as pessoas que tinham dinamizado o plano de intervenção e que podiam ajudar a transformar o plano de intervenção, que não é vinculativo, num plano de pormenor que era vinculativo. Foi azar. Por isso que eu estava a dizer, em processos complexos e inovadores, as pessoas individualmente têm uma importância exagerada, não porque elas queiram, não é, mas porque de facto depende muito delas. Quer dizer, vamos pensar ao contrário vamos retirar 5 pessoas... retiramos 12 pessoas ou 8 pessoas, e aquilo ia logo abaixo. Portanto tudo era feito com um voluntarismo enorme. E aí acho que foi um erro da minha parte, foi minimizei as incertezas ligadas a estratégias demasiado voluntaristas. Porque no fundo na minha cabeça é como se estas pessoas estivessem lá sempre. Quer dizer na minha cabeça nunca equacionei essa ideia de que... porque havia tanta decisão para tomar, não

é, não tinha distanciamento crítico... essa ideia de que, eu não tinha essa ideia, de que eu retiro 8 pessoas daqui...

Entrevistador: Neste aspeto das competências, nós falamos agora também do facto da IBC ter alterado, melhorado, ou introduzido novas competências, não é, mas de que tipo de competências é que estamos a falar?

E2MA: Estamos a falar de competências... introduziu duas coisas. Introduziu uma nova filosofia e novas competências, e competências para essa nova filosofia. Porque eu acho que não se pode ver a questão das competências isoladamente. Introduziu uma nova filosofia de trabalhar em colaboração, e de decidir em colaboração, na altura não se falava assim, hoje diz-se co-produção, co-criação, na altura nem se usavam essas palavras. Portanto introduziu uma filosofia diferente, de... que agora chamaríamos de co-decisão, ou seja não era aquela participação tradicional passiva, em fio de linha, que se pergunta às pessoas se estão de acordo ou não, não era nada disso. Era tornar as pessoas co-autores, não é. Portanto havia uma filosofia, e havia competências que eram necessárias para essa filosofia. E essas competências são *soft skills*, são competências relacionais que era uma coisa muito importante porque não existiam na administração, porque a administração não estava habituada a trabalhar assim. A administração não trabalhava assim, trabalhava setorialmente depois dentro de cada setor os próprios... diferentes entidades do mesmo ministério não falavam entre si, dentro de cada serviço eu descobri... até as designações eram muito interessantes, os serviços, as pessoas auto-classificavam-se assim havia os técnicos, os juristas, e os dirigentes. As pessoas auto-classificavam-se assim. E era muito curioso porque isto tinha interiorizado uma cadeia de decisão com subordinados e com responsabilidades diferentes.

[00:50:10]

Porque era assim os técnicos... então para mim entre técnicos e juristas é uma coisa curiosíssima, como se os juristas não fossem técnicos. Os técnicos eram a base, eram os subordinados, davam a sua opinião e depois retiravam-se. Os juristas, diziam se podiam ou não, se podia ser ou não, depois levantavam problemas jurídicos, etc. Ou seja, introduziam uma legitimidade jurídica com o seu poder, não é, que contrariava a legitimidade técnica com argumentos de tipo diferente. Em qualquer serviço havia, não só na secretaria... havia os técnicos, como eles dizem, os técnicos fazem a informação, a informação é vista pelos juristas, os juristas dizem pode ser ou pode não ser, com um poder gigante. Ou seja, em vez de técnicos e juristas trabalharem em conjunto, era uma sequência. Portanto os juristas pronunciavam-se sobre a decisão dos técnicos, e faziam formação para o dirigente. E depois os dirigentes, das duas uma ou tomavam uma decisão ou mandavam para a tutela.

Entrevistador: Isso ainda acontece hoje em dia por exemplo no IHRU?

E2MA: Hoje em dia é assim, é esta cadeia, continua a ser esta cadeia. Mas era para voltar para a questão da filosofia, e das competências. Uma filosofia de trabalho colaborativo, começava logo dentro de cada serviço, a pôr técnicos, juristas e decisores a decidirem em conjunto e a destruírem esta cadeia linear, que foi aquela que sempre houve.

Entrevistador: Quebraram um ciclo então?

E2MA: Claro, uma filosofia de funcionamento que tem a ver também com uma cadeia de diferentes poderes. E que depois tinha uma coisa muito curiosa porque, isto funciona com sucessivas informações não é, mas o dirigente, por exemplo o diretor geral do ordenamento do território, não interessa, ou o presidente do IHRU, mandam a informação ao secretário de estado, essa informação, não sei se já viste alguma informação dessas... aquilo é assim, tem a informação, são várias páginas não é, é muito interessante, e tem aqui “informação técnica”, e o técnico diz “ah temos que fazer isso e tal”, depois o jurista diz “do ponto de vista do artigo tal isto pode ser, isto não pode” e depois por cima o dirigente dá a sua opinião, e havia duas coisas. Um, tomava uma decisão. Outros, quando não queriam tomar uma decisão, punham assim “visto, à decisão superior”. Não tomavam decisão nenhuma. E depois mandavam para a secretaria de estado. Eu muitas vezes mandava para trás a dizer “eu não sei o que é isto visto à decisão superior, eu quero saber a sua opinião”... “ah não mas isto é uma decisão política, não é comigo” e eu “não mas como dirigente diga-lá qual é a sua opinião”. Mas isso para dizer que filosofia e competências estavam associados. O objetivo era a filosofia, mas para concretizar aquela filosofia precisava de outro tipo de competências. Precisava que nos serviços houvesse outro tipo de competências, mas o que eu queria era destruir, pá um voluntarismo enorme, não é, séculos de funcionamento da administração pública mas ter nichos onde essa filosofia pudesse penetrar e pudesse quebrar, tivesse força suficiente, porque tinha proteção política, não é, tinha que ter nos serviços pessoas disponíveis para destruir essa lógica histórica de decisão linear, para outra colaborativa, e o colaborativo tinha três dimensões. Era um colaborativo interno, era um colaborativo com entidades externas, e era colaborativo com as populações. Era pedir demais, de facto.

Entrevistador: Era então muito ambicioso?

E2MA: Era muito ambicioso, eu percebo isso. Como era muito ambicioso, nós tínhamos uma comissão inter-ministerial no papel perfeita. Porque nós tínhamos a saúde, a segurança social, estava lá tudo, discutíamos etc., no papel era perfeita. Vamos supor que eu hoje recomeçava, eu fazia uma coisa muito menos ambiciosa.

[00:55:01]

Porque talvez tivesse maiores possibilidades de continuidade. Porque quando uma coisa é muito ambiciosa, muda o governo, lá está aí é que eu acho que foi o meu grande falhanço, quer dizer foi... nunca pensei... eu vou me embora e o que é que vai acontecer a seguir? Pensei que o processo era suficientemente auto-sustentável para permanecer. Foi um erro, porque não era. A comissão inter-ministerial, envolvia já não me lembro 6 ou 7 ministérios, depois vieram outros ministros. Se destes 6 ou 4 eram contra, ou nem sabiam o que era, não é, já só ficavam 2 ou 3. Portanto a lógica começou toda e desmoronar-se. Começou a desmoronar-se ao nível do governo, começou a desmoronar-se ao nível da liderança política...E portanto o que aconteceu foi que desmoronou o topo, e o IHRU ficou, é a minha interpretação, o IHRU ficou demasiado abandonado, com a frase como nós dizemos, com o menino ao colo. Porque uma coisa é um processo complexo onde há cobertura política de topo, outra coisa é o IHRU ficar de repente isolado com uma situação complexa e sem o apoio que tinha antes, dos outros ministérios e da tutela, e também com autarquias desconfiadas, não é, isto é como o abutre que está a o animal

que está quase a morrer, isto está a cair então eu vou começar a controlar o melhor esta situação porque isto realmente escapa.

Entrevistador: Depois houve também mudanças internas dentro do IHRU, certo?

E2MA: Claro, exatamente, depois houve mudanças em todo o lado, e voltamos a mesma questão que é como nestas situações excepcionais e complexas, as lideranças individuais contam muito, não é, se saem três lideranças ou quatro lideranças, o processo entra em choque e [imperceptível].

Entrevistador: Teria havido possibilidade de responsabilizar de um ponto de vista normativo... havia a forma de trabalhar num plano mais normativo-jurídico, por exemplo esta coisa...

E2MA: Não porque repara uma coisa é preciso ter isto presente a IBC, era uma iniciativa experimental, certo, e tinha uma comissão inter-ministerial, estava protegida por cima, e depois tinha o IHRU e tinha os bairros e tinha, enfim, tinha as organizações não governamentais. Mas no futuro, o que devia acontecer era as autarquias, em processos participados, liderarem esses processos. Porque não podiam ser, nem havia legitimidade na verdade, por isso é que os juristas eram contra, quer dizer eles no limite tinham razão, porque os ministérios não podem haver, nos não podemos estar a [imperceptível] um plano pormenor, um plano pormenor é da Câmara.

Entrevistador: É uma responsabilidade da Câmara.

E2MA: Claro, exatamente, por isso que um aspeto que nunca se fala. Se tivesse ganho outra equipa, ela tinha, ela tinha não era só conhecimento, tinha conhecimento e tinha reconhecimento e confiança no bairro, para levar para o plano pormenor aquilo que era o processo anterior. E o plano de pormenor vincula. E então estávamos num patamar completamente diferente, portanto essa foi uma frente que terminou, e depois como nem sequer houve plano pormenor nenhum, nem foi para um lado nem foi para um outro, não foi para lado nenhum. Esgotou-se. Portanto, aquilo que era o nosso objetivo, que era conseguir desencadear um processo participado, que depois fosse apropriado pela autarquia, mas em que a autarquia mantinha esse processo participado, porque pensávamos nós, ou queríamos nós, a dinâmica participativa era tal que a autarquia não conseguiu ir contra, e portanto, tinha que aceitar, não é, porque as autarquias em nome do voto se percebem que não conseguem controlar, então... Isto de facto não aconteceu, isso falhou... ou seja, o processo não foi apropriado pelas autarquias.

[1:00:07]

Como não foi apropriado pelas autarquias, entretanto isto morreu, não é, e entretanto depois veio uma equipa do governo PSD. Portanto isto não existia, o IHRU já estava sozinho com o menino nos braços, vem o PSD diz “nós vamos acabar com esta iniciativa, porque isto não funciona”, o processo não foi apropriado pelas autarquias, terminou.

Entrevistador: Este processo de apropriação ou não apropriação do poder local, tem a ver também ou poder ter a ver também com a dimensão ou escala diferente nos três bairros? Ou seja estou a pensar por exemplo a Junta de Freguesia do Vale da Amoreira era muito grande, no caso da Amadora era outra questão, no caso do Lagarteiro ainda outra questão...

E2MA: Sim, eram casos completamente diferentes.

Entrevistador: E portanto havia a probabilidade que ainda existe hoje em dia no Vale, e que depois saiu do Vale, se calhar tem a ver com a escala?

E2MA: Poderá ter, poderá ter, mas a verdade é que em nenhum dos casos foi apropriado pela autarquia com uma dinâmica. Porque, por exemplo no Porto, haviam técnicos que queriam reproduzir o mesmo modelo noutros bairros. O bairro do Cerco, na parte oriental, etc.

Entrevistador: Sim, falaram-me do Campanhã 21 quando foi lá.

E2MA: Sim, sim, e ainda fizeram algumas coisas. Portanto, há aqui várias convergências, e as convergências foi os municípios por várias razões, não tiveram lideranças, que tivessem reconhecido a importância deste tipo de experiências, e que se tivessem apropriado delas.

Entrevistador: Portanto, isto fundamentalmente na sua perspectiva, a apropriação das políticas públicas locais, no fundo, ou seja a apropriação do poder local que depois se transforma nas políticas públicas locais, é uma condição necessária para o sucesso de um programa que no fundo é top down.

E2MA: Claro que é, porque ele foi lançado top down mas o objetivo era sempre bottom up, e em que a autarquias, dado a área em que nós estávamos a intervir, as autarquias tinham sempre um papel fundamental. Pode ser a Alfama, pode ser qualquer coisa, mas uma série de medidas que tu queiras fazer na Alfama, tem que ir... a Câmara tem que intervir... não é, porque são competências da Câmara. A Câmara é que tem competências para o fazer. Porque uma coisa é ver conquistas por parte das populações locais, os moradores etc., outra coisa é a decisão. A decisão é sempre uma decisão autárquica. Sozinha, ou em programas com ministérios etc., etc. Por exemplo na altura havia um programa que era, e que teve muita expressão na Cova da Moura e que depois terminou, que era a polícia de proximidade. Quer dizer, é muito engraçado que havia um comandante, que era um dos grandes apoiantes do IBC, e a Cova da Moura era para ele a grande experiência da policia de proximidade. Quer dizer, esse conceito desapareceu imediatamente. Hoje nós vemos que policia é que lá esta, não é. Era uma questão de filosofia que implicava determinadas competências, portanto eu volto ao mesmo, a questão fundamental era sempre a da filosofia da intervenção. E a filosofia da intervenção implicava determinadas competências. E essas competências iam, contrariavam completamente aquilo que é a cultura institucional administrativa, quer da administração central, quer na administração regional, quer na administração local. Que é sempre hierárquica, e onde a componente jurídica é sempre muito importante.

Entrevistador: A sedimentação das competências tem a ver com o tempo, com a questão temporal. A minha questão é porque é que a IBC foi desenhada com aquele tempo, foi pensada naquele tempo?

E2MA: Mas atenção, porque nós lançamos o Polis XXI, não é, aliás foi uma coisa engraçada, nós tivemos que manter o Polis, para aparentemente manter uma ligação com o Polis anterior, que chamamos Polis XXI e fizemos uma coisa completamente diferente. O Polis XXI tinha três dimensões uma dimensão intra-urbana, uma dimensão interurbana e uma dimensão urbano-rural que nunca funcionou. A dimensão intra-urbana, depois tinha várias coisas as Parcerias para a Regeneração urbana etc., a IBC era um protótipo disto. Era essa a ideia. As próprias Parcerias para a Regeneração Urbana, a esmagadora maioria, exceções são pouquíssimas, afastaram-se completamente da filosofia IBC, e aproximaram-se muito aquilo que era o clássico que era obras, obras.

[1:05:35]

Entrevistador: Por qual razão aconteceu este afastamento?

E2MA: Não, porque as Parcerias para a Regeneração Urbana, não porque as candidaturas... quem apresentava as candidaturas eram as autarquias, não é, e depois os concursos eram lançados por cada uma das CCDR, norte e centro etc., etc., e houve até uma avaliação da primeira candidatura, das candidaturas ao primeiro concurso às PRU's, e a conclusão a que eles chegaram logo nessa altura, e era a primeira, foi essa. Era que muito poucas se aproximavam da filosofia da IBC, porque as autarquias por um lado é aquilo que elas sabem fazer, por outro lado porque é muito mais fácil e dá frutos imediatos, é sempre a questão da obra, a reabilitação, era arranjar um jardim, e tal...

Entrevistador: Paradoxalmente é o que acontece por exemplo no Orçamento Participativo, muitas vezes quando um OP é continuado por mais do que uma autarquia é porque querem fazer uma obra mais do que outro e cabe dentro de um processo de OP.

E2MA: Pois é, exactamente, exactamente, pois é. A lógica é parecida é. Eu diria que a lógica é parecida, mas eu diria que a questão não é a lógica ser parecida, eu diria que a cultura subjacente continua a ser a mesma. E lá esta, voltamos outra vez ao voluntarismo, que dizer... nós tínhamos um excesso de voluntarismo mas, na verdade, eu continuo a achar que esse era o caminho. Porque hoje, antes não se falava tanto, hoje fala-se muito no experimentalismo, na organização em rede das experiências, do bottom up organizado... até é interessante porque isto já entrou no mainstream, não é. Não quer dizer que se faça, mas já faz parte da retórica. Já faz parte da retórica mainstream.

Entrevistador: Sim, depois os resultados de como é feito, é diferente não é.

E2MA: Pois pois, exactamente... é... mas apesar de tudo, o facto de ter entrado na retórica mainstream significa que alguma coisa mudou.

Entrevistador: Estou a olhar agora para os PAICD, por exemplo, havia recentemente o que fez a Câmara de Cascais, os mesmos PEDU's também, em parte... há algumas coisas que acha que derivam de, em parte...

E2MA: Mais curioso ainda que é este ciclo comunitário introduziu, uma coisa nova que eles chamam os... o nome global é, como é que é... os instrumentos de financiamento integrados, as DLBC.

Entrevistador: As ITI.

E2MA: Sim, mas as ITI as Câmaras tomam conta daquilo não é... mas as DLBC urbanas e rurais, os PEDU's etc., é tudo a filosofia IBC. Esta lá tudo, é igual. Também já foi deturpado, não é. Mas o que é interessante é, mais uma vez, assim como a União Europeia, os famosos tecnocratas da União Europeia estavam à frente com o LEADER e com o URBAN, porque o URBAN era o LEADER nas áreas urbanas... com a constituição dos... não sei se conheces o LEADER mas...

Entrevistador: Conheço sim, acho que é... se calhar era a experiência mais interessante.

E2MA: Pois é, claro que é. Era, e o URBAN era o LEADER urbano, porque era os Grupos de Ação Local, etc. Eram iniciativas comunitárias, e a ideia das iniciativas comunitárias sempre foi isso, eram pagas diretamente pela Comissão Europeia, para os países experimentarem, e depois entrava no mainstream. O ciclo atual levou para o mainstream isso. Por isso que há as DLBC's, as

ITI's, há tudo isso. Mas que acabam por ser uma coisa forçada, portanto um país com uma cultura como a nossa, uma cultura da administração como a nossa, que é muito setorializada, muito burocrática, muito hierarquizada, etc., acabou por rejeitar ao máximo estes instrumentos, não puderam rejeitar totalmente porque se não não recebiam dinheiro, e entraram no jogo... “muito bem a gente faz isso” e nós vamos ver na prática o que esta acontecer e é um bocadinho mais do mesmo, não é.

[1:10:32]

Entrevistador: Sim, eu sou bastante crítico sobre esta questão dos DLBC, de como estão a correr.

E2MA: Claro, claro, porque eles se transformaram, porque foram deturpados. E depois entra-se sempre num processo que é o medo das taxas de execução baixas. Os processos de aprendizagem são lentos, são lentos. Esta coisa de dar resultados rápidos, os gestores dos programas, o pior que podem dizer é “você está a ter uma taxa de execução de 10-15%, nem se quer consegue gastar o dinheiro”. Ele agarra no telefone, “como é que é, vocês façam qualquer coisa, façam obras, gastem o dinheiro” taxa de execução de 70%, o programa funcionou muito bem porque gastou 70%.

Entrevistador: Na altura em que o professor teve naquela fase inicial das relações com a Noruega, para os EEA Grants, eu lembro-me da outra vez que falamos daquela experiência, que vocês foram lá em Oslo, lembra-se como se chamava essa experiência que vocês foram lá a ver?

E2MA: Ah fomos lá sim, em Oslo... não me lembro como se chama, não sei se tenho para aí papéis sobre isso.

Entrevistador: Mas o tempo...

E2MA: Ah mas isso era muito interessante porque eles na Noruega disseram isso, disseram-nos uma coisa que eu nunca mais me esqueci, não me lembro exatamente o ano, mas disseram “bom, mas essas intervenções têm que ser pensadas pelo menos por 15 anos”.

Entrevistador: Ia chegar aí. E não teria sido possível pensar a IBC nestes termos temporais?

E2MA: Não mas entretanto nós fomos embora.

Entrevistador: Sim, antes digo, mesmo ainda quando se estava a desenhar.

E2MA: Não porque a ideia era, vamos lá a ver. Houve aqui uma conjugação que foi favorável, que é eu estive lá entre 2005 e 2009, não é, o quadro comunitário começou em 2007, portanto nós tínhamos aqui dois anos, certo... e nós é que negociámos o quadro comunitário. Portanto eu negocieei estes instrumentos todos com Bruxelas... e e o que nós queríamos, eu sabia que isto, as Parcerias para a Regeneração Urbana etc. iam ter uma rejeição muito grande. Portanto a minha ideia é nós temos que ter aqui experiências piloto, e temos apenas 2 anos, temos que as lançar e têm que ter alguns resultados, para servirem de referencia àquilo que nós vamos lançar a seguir.

Entrevistador: Portanto em termos de políticas públicas mais em geral, a IBC pode ter sido uma janela de oportunidade para...

E2MA: Era, sim, porque quando se diz que era experimental era experimental porque era como eu disse um protótipo das Parcerias para a Regeneração Urbana. Como nós estávamos a preparar tudo ao mesmo tempo, isto para nós era evidente, que era não havia políticas de cidade e passou-se a haver política de cidade, a política da cidade tinha várias componentes, uma das

componentes era interurbana, interurbana era as Parcerias para a Regeneração Urbana, e depois tínhamos outras coisas também. Bom, mas nós temos que fazer alguma coisa que vá nesse caminho, para mostrar o que é, e então lançamos a IBC. E apenas em três municípios, nós podíamos ter lançado uma coisa por 20 ou para vinte e tal. Nós quisermos lançar para três para pudermos acompanhar estes processos, para ver se estes corriam bem, e para serem exemplos para os outros. E entretanto conseguimos o apoio dos EEA Grants, porque não havia dinheiro para isso. E quando veio cá o embaixador, nós negociamos com eles, e eles foram grandes apoiantes deste... foram... foram grandes apoiantes deste tipo de intervenção, porque para eles era uma coisa familiar. E para eles tudo o que nós dizíamos não exigia grande explicação, porque nós dizíamos “nós não temos uma cultura de colaboração entre ministérios, os ministérios não colaboram uns com os outros, nós não temos uma cultura de colaboração entre administração central e local, nós não temos uma cultura de participação, nós não temos...” e quer dizer, aquilo que era preciso explicar cá, para eles não era preciso explicar porque eles entendiam que isso era importante. Tanto que, como é compreensível, os EEA Grants gosta de se associar a coisas que valorizem a sua cultura, não é. Podem ser questões de saúde, ou de cultura..mas eles diziam mesmo “não mas nós queremos estar associados a este iniciativa porque nós revemo-nos nisso”.

[1:15:18]

Entrevistador: Até que os EEA Grants não financiaram por exemplo as infraestruturas no Lagarteiro, as ruas... a reabilitação das casas também não foi feito através disso...

E2MA: Não, mas isso depois tinha a ver com... isso tinha a ver com regras, porque eles também tinham regras não é... tinha a ver com determinadas regras, havia coisas que eles não podiam apoiar e que nós precisávamos de comparticipar com mais dinheiro para... Porque aquilo tinha um pacote de medidas, parte era apoiado pelos EEA Grants, parte não era. Mas se não fosse os EEA Grants, o EEA Grants é que era a base, não é. Se não fosse o dinheiro dos EEA Grants... vamos lá ver, os EEA Grants não financiava a IBC, não era isso. Os EEA Grants financiava ações que integravam a IBC. Havia outras fontes de financiamento, mas sem os EEA Grants nós nem tínhamos um pacote financeiro suficiente para avançar com aquelas três iniciativas.

Entrevistador: Voltando ao processo dentro da IBC, qual foi para si o momento em que acha que a mudança foi mais clara, houve um momento mais significativo em que a mudança era mais explícita, em que se percebeu que as coisas estavam a mudar? Por exemplo...

E2MA: Mudança em termos de retrocesso ou de avanço? Porque primeiro era mudança em termos de avanço e depois foi mudança em termos de retrocesso.

Entrevistador: Em termos de avanço... ou seja o momento em que se percebeu que “não, agora as coisas estão mesmo a mudar, estão a avançar a sério”.

E2MA: Não atenção, porque como disse há pouco, havia várias frentes de avanço. Por exemplo haver, fazer uma comissão inter-ministerial, foi um avanço. Falar com as autarquias e elas aceitarem uma intervenção deste tipo, foi um avanço. O avanço tinha várias frentes, e era o efeito conjugado destes vários avanços. Transformar o INH... atenção eu conto sempre isto, acho que já te disse a primeira vez que eu fui ao INH, eu fiquei espantadíssimo porque eu estava num banco, aquilo era uma entidade para-bancária, o nome dos departamentos eram os dos bancos. E eles

diziam “nós não temos nada a ver com isto, nós financiamos” diziam e era “Nós somos uma entidade para-bancária, mas porque nós vamos nisso da IBC, não é nada conosco”.

Entrevistador: E a mudança que depois o IHRU, depois conheceu, acha que a IBC teve algum papel nisto ou não teve nada a ver, com a organização interna... porque o IHRU depois mudou não é.

E2MA: Não, mas vamos lá a ver, entretanto também houve outra coisa, que foi nós por razões políticas não mudámos dirigentes nenhuns quando entrámos para as instituições. E portanto quem eram os dirigentes, os dirigentes das instituições eram os que lá estavam que vinham do governo anterior.. Eu entrei em 2005. Antes era a administração anterior... portanto tudo isto como havia muitas frentes de mudança, tudo isto demorou tempo até pôr as peças certas. Quando se puseram as peças certas nos vários sítios, conseguiu-se pôr as peças certas, quando as peças certas estavam no sítio, chegou-se a 2009, eu saio e o contexto muda. E portanto ao mudar... e além do mais, como nós já vimos várias vezes, estes processos demoram tempo... o processo participativo, um plano participativo de 9 meses é rapidíssimo. Foi participativo mas é uma coisa... Foi participado etc. e tudo isto é verdade, mas foi tudo muito depressa... mas mesmo assim 9 meses neste calendário era muitíssimo.

Entrevistador: Então quais são as condições... vejo as coisas assim, uma coisa é a participação, por exemplo na primeira fase a IBC, e depois o compromisso que houve na IBC além do consenso, e depois uma outra coisa é a co-produção. E a participação não implica necessariamente a co-produção, mas a co-produção para existir tem que ter havido a participação, não é... ou seja como é que acontece a passagem?

[1:20:06]

E2MA: Não mas atenção porque os casos são diferentes. No caso da Cova da Moura, o programa, o plano de ação, já não me lembro como é que se chamava, era co-produção porque envolvia... até era difícil, a autarquia ia para lá em pé de igualdade aceitar isto... foi uma coisa... a autarquia em pé de igualdade com as organizações do bairro. Enfim depois juntaram-se a faziam a coisa. Isso não foi nada fácil, o presidente da Câmara disse “mas eu porque é que vou ao mesmo nível...” e nós a dizer “não, mas não é ao mesmo nível, estamos todos a decidir etc. também lá estamos nós”. Portanto não houve participação no sentido... houve foi um processo de co-produção desde o início. Lá esta, que depois falhou porquê? Porque essa é a grande discussão não é. Para mim a grande discussão é como é que tu formalizas aquilo que é um processo de co-produção com uma componente de informalidade muito grande. Só o formalizas através de um instrumento vinculativo, e foi isso que não se conseguiu. Ou então como no Porto, era ideia do Porto, que era não era através... no caso da Cova da Moura era através de um instrumento vinculativo que era o PP, no caso do Porto era, que chegou a parecer possível e que depois foi interrompido, era os serviços da Câmara reverem-se na iniciativa do Lagarteiro, e começarem a replicar isso nos outros bairros.

Entrevistador: Que no fundo era a filosofia que vocês tinham inicialmente, certo?

E2MA: Sim, exatamente, mas era começar a própria Câmara do Porto a fazer isso lá dentro. Depois mudou, houve avaliações, ainda se mantinha, ainda se mantinha uma certa cultura interessante.

(conversa off the record)

Entrevistador: Porque é que foi escolhido o Lagarteiro e não o bairro do Cerco, por exemplo... porque é que escolheram exatamente o Lagarteiro ou a Cova da Moura, mesmo no caso da Cova da Moura, havia outros bairros no mesmo território que tinham problemas.

[1:25:00]

E2MA: Isso é muito simples. Primeiro, a primeira escolha é evidente, tinham que ser três municípios e três partidos diferentes. E depois, era dos bairros, e nós falamos com os presidentes. Eu chamei, falei com os presidentes e disse “olhe nós estamos a pensar fazer uma iniciativa piloto, com estes objetivos, com estas características, nós garantimos este tipo de investimento” porque se não eles diziam logo que não... e vimos com os presidentes de Câmara, e o presidente da Câmara do Porto, mas havia também, o Bairro do Cerco tinha tido já muitas intervenções, e preferiu-se o bairro do Lagarteiro porque era mais simples, não tinha tido nenhum tipo de intervenção. Não é que tivesse uma situação mais grave que o bairro do Cerco, mas é porque de facto era um bairro completamente esquecido. A Cova da Moura é evidente, porque era uma situação muito conflituosa. E o Vale da Amoreira também era evidente porque tinha havido uma primeira... houve um programa que era o PROQUAL que era uma coisa que não funcionou, que não tinha terminado... e portanto quis-se foi retomar isso, e havia um consenso aí na margem sul, aí no Seixal havia um consenso que fosse o Vale da Amoreira. A escolha foi feita... a escolha não foi unilateral, não é, quer dizer, não foi feita ou pelas autarquias “ok então nós queremos ir para o Porto, digam lá qual é o bairro”, não foi assim, mas também não foi imposto um bairro as autarquias. O que nós escolhemos foi os municípios, e depois falámos com eles, e depois chegou-se a uma conclusão. E os critérios foram diferentes.

Entrevistador: Há esta questão do impacto. Das outras entrevistas que fiz, há pessoas que dizem falhou ou não falhou, mas atrás disso há a questão do impacto. E o impacto é, para entender o que acontece aqui temos que perceber o que acontece por fora, a governança dentro e fora do bairro...

E2MA: Claro, sim, sim.

Entrevistador: O que é para si o impacto dentro da IBC, como é que podemos definir o impacto urbano ou territorial?

E2MA: Bem, os bairros são completamente diferentes, não é, porque o bairro do Cerco está pendurado, portanto aí não houve... haver o impacto era por emulação... que não aconteceu. No bairro da Cova da Moura, apesar de tudo fez-se um esforço um bocadinho urbanístico e do ponto de vista dos equipamentos, para abrir, para aumentar a convivência e a interação entre o bairro e o exterior do bairro, porque o bairro era e ainda é um enclave... [falas sobrepostas] há uma entrada e uma saída... e portanto fez-se um esforço por melhorar as entradas e também um equipamento, depois foi uma trapalhada com a questão do equipamento, mas era um equipamento que sendo fora da Cova da Moura, era mesmo junto da Cova da Moura, mas era utilizado por pessoas do bairro e por pessoas que não eram do bairro.

Entrevistador: O equipamento âncora, digamos?

E2MA: Exatamente, para as pessoas se encontrarem, porque... inclusive as escolas da Cova da Moura só tinham miúdos da Cova da Moura e portanto o que nós queríamos era que houvesse

equipamentos onde pessoas da Cova da Moura e de fora da Cova da Moura se juntassem para acabar aquele estigma que era “eu sou da Cova da Moura, ou ele é da Cova da Moura, e portanto eu não me dou com ele”, nós e eles, ainda há, porque mesmo fisicamente, enquanto que por exemplo no Lagarteiro essa questão não se coloca, porque está na ponta, isolado, nunca se pôs esta coisa nós e os outros.

[1:30:28]

Na Cova da Moura esta questão é muito grave e portanto a solução mais imediata era haver vias de interação melhor, e haver equipamentos fora mas junto ao bairro que obrigassem a misturar as pessoas, para as pessoas se conhecerem... e depois as pessoas perceberem que os outros afinal são como nós, não é, esbater essa barreira. Depois o Vale da Amoreira era uma coisa completamente diferente, porque o Vale da Amoreira é muito grande, tem vários blocos, tem vários núcleos, os núcleos como tu deves saber, depois em parte têm composições étnicas diferentes, não é... e portanto não há uma unidade. Se dizes Vale da Amoreira, para eles... aliás eu lembro-me “ah o Vale da Amoreira é o nome da freguesia, não há nada chamado Vale da amoreira, porque eu não pertença ao Val da Amoreira” porque depois as pessoas têm identidades sub-territoriais, não têm identidade, eu lembro-me perfeitamente “ah isso é o nome da freguesia, eu não sou do Vale da Amoreira”. Diziam o nome que era aquela unidade em que eles se sentiam identificados, depois eram todos da Guiné, é uma situação muito fragmentada... E por exemplo aquele centro que foi construído, já lá foi depois, eu acho também que por várias razões, está muitíssimo longe de cumprir a função. Eu quando lá fui, que tinha ainda uma parte bem equipada etc., mas o que me disse a senhora que lá estava a entrada, é que a utilização do complexo era basicamente para duas coisas para uma banda que tinha lá os equipamentos musicais e ia lá a treinar, e para umas senhoras que iam lá fazer ginástica ao fim da tarde. Quer dizer, isto é o oposto... agora o centro é da autarquia, esse é o problema não é... quer dizer nós tentámos lançar um processo do que não éramos donos. Os donos seriam sempre as autarquias, portanto voltamos a isso ou era apropriado pelas autarquias, ou então falhava, mas não havia outra via. Não havia outra via.

[conversa até 1:33:21]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E3MA

Ficheiro de origem: E3MA.m4a

11/12/2017

00:00:00 - 1:56:25

[Início da conversa 00:00:58]

Entrevistador: O engenheiro passou por muitos programas ao longo da sua vida profissional, também passou por níveis, e contextos de trabalho diferentes. Na outra conversa, falamos do SAAL, do URBAN, da IBC. Vou lhe só enquadrar um bocadinho o que estou a fazer. Primeiro o meu doutoramento é em Políticas Públicas, não é urbanismo, Arquitectura. Eu sou Urbanista mas o doutoramento é em Políticas Públicas, e o meu foco de análise é sobre a forma, é sobre a governança multi-nível. É sobre no fundo, a adequação de vários modelos de governança a específicos desafios que estas áreas impõem, colocam às Políticas Públicas. Portanto áreas urbanas em crise, determinados desafios, problemáticas, em termos de Políticas Públicas, são construídos modelos de governança específicos, multi-nível e colaborativo, e eu estou a tentar perceber em que medida são adequados, e portanto estou a analisar os mecanismos, por detrás dos quais levam a determinadas mudanças, positivas ou negativas. Portanto a minha não é uma avaliação, é uma tese obviamente não é uma avaliação técnica, mas tento um bocadinho desbloquear estas questões. Já fiz algumas entrevistas exploratórias nos diferentes níveis de governação, já falei com técnicos de projecto, portanto pessoas que foram envolvidas em diferentes níveis de governança...O que me interessa perceber em primeiro lugar é como é que as pessoas que estiveram envolvidas na IBC, chegaram à IBC ou seja, qual era o background, o que é que fizeram antes, como é que foram chamados para a IBC? Se a experiência precedente ajudou ou não para trabalhar neste contexto experimental etc. Isso era interessante para perceber o que é que muda a IBC do URBAN e do SAAL em termos de trabalho propriamente dito. Era uma questão um bocadinho geral, não sei se foi claro...

E3MA: Sim, sim, sim, foste. Acho que para uma tese de doutoramento as pessoas tem que perceber os fundamentos, e o que é que levou até chegar a um determinado percurso, não é. Eu costumo dar sempre esse exemplo que para mim é a experiência mais marcante que eu tive de facto foi o SAAL. A minha equipa do SAAL era apenas um arquitecto, uma psicóloga e eu. O SAAL de Linda Velha é muito específico, porque foi aquele que teve um começo, um princípio, portanto um meio e um fim. E um meio e um fim diferente de tudo o resto, porque a primeira questão era irmos aos bairros, perceber as dificuldades, depois dentro dos bairros tentarmos arranjar um líder, enfim, que pudesse impulsionar o projecto digamos, como nós queríamos, explicar que o que nós queríamos era acabar com as barracas, mas envolvendo as pessoas.

[00:05:12]

Ou seja, uma das coisas que eu gosto deste programa agora novo, só para fazer uma pequena ponte, é que de facto a questão principal são as pessoas. Não é a casa, não é fazer a casa, porque Portugal, agora não sei quantas casas é que tem, mas antes tinha 600 000 casas vagas, não é, portanto o problema da habitação não é uma falta de casas, exactamente é direccionar-nos para as pessoas, e para aquelas pessoas com menos hipóteses.

Entrevistador: Aliás uma das intenções da Nova Geração de Políticas para a Habitação parece andar nesta direcção.

E3MA: É sim. Vamos ver se depois se consegue materializar isso, porque há títulos muito bonitos, mas que depois na prática não resultam, e há vários factores para não resultar. Bom, mas voltando ao SAAL. A experiência que serviu para toda a minha vida, foi perceber primeiro quando se faz um determinado trabalho, tem que se ter em atenção para quem é que é esse trabalho, portanto neste caso nas políticas de habitação tem que se ter em atenção as pessoas, e depois pensarmos, e foi isso que eu sempre defendi, que sozinhos conseguimos fazer pouco. E que se trabalharmos em conjunto e com várias especialidades, chegamos muito mais depressa a esse ponto. Essa foi a grande experiência que eu tive do SAAL, portanto como eu digo inicialmente éramos um psicólogo, um arquitecto e eu, éramos apenas três pessoas. Mais tarde a equipa foi reforçada, porque como disse, mal arrancámos em termos de obra, a empresa faliu, e talvez pela loucura da juventude, resolvermos eu e a psicóloga na altura, entretanto o arquitecto afastou-se, avançar para uma administração directa daquela obra, ficámos com 400 pessoas a nosso cuidado, e isso foi de facto uma experiência muito interessante porque as pessoas da associação colaboraram muito, tivemos que reforçar a equipa com mais duas pessoas, e isso mexeu muito. Mexeu muito com... estou falar da minha experiência pessoal, percebi que de facto havendo alguma iniciativa, têm que se reconhecer que houve iniciativa, porque todas as pessoas com que eu falava, desde o Presidente da Câmara aos tipos do Fundo de Fomento à habitação diziam que era uma loucura, o que eu ia fazer, porque com 23, 24 anos pôr-se à frente de uma quantidade de gente, não é... Porque eu na altura era apenas um engenheiro fiscal da obra, e a obra mal arrancou faliu, portanto era um olheiro com experiência, um fiscal com experiência que passou a ser o encarregado geral, depois, e depois tinha uma série de outras... Bom, essa foi de facto uma experiência muito gratificante. Gratificante a todos os níveis, por um lado porque aprendi a trabalhar, como costume dizer, aprendi a trabalhar e aprendi a conhecer muito melhor tudo o que era a construção civil. Eu próprio na minha ingenuidade, talvez, pedi, lembro-me de ter pedido aos secadores para fazer uma parede, para ver como é que se faziam as coisas, pedi para fazer uma parede de tijolo, pedi para fazer alguns coisas de esgoto, para perceber exactamente, portanto para aprender e para dizer aos operários que lá estavam que eu apenas sabia era teoria, que queria saber a prática, e isso para mim foi muito importante. Ainda hoje consigo resolver quase todos os problemas de uma casa, desde a canalização... a electricidade é mais complicado porque não é a minha área, mas mesmo assim consigo fazer uma pequena instalação. Isto foi muito importante, e foi muito importante ter tido êxito e a Associação 25 de Abril, na altura foi aquela que, eu acho que foi aquela que ainda deve ser a única que até hoje ainda está viva, não é, e consegue tomar conta de um bairro de 200 fogos, com equipamentos, como eu dizia numa intervenção minha, que poupou centenas de milhares de euros à Câmara de Oeiras. Nós sabemos, pelo menos quando eu estava no IHRU sabia, que uma casa custava em média ao Estado qualquer coisa como, por agregado familiar, 1000 euros por ano, e portanto eu as contas que fiz era se no Bairro 25 de Abril eram 200 casas eram 200mil euros por ano. Ao fim de quase 30 anos não é, portanto aquilo poupou milhões ao erário público, que é a Câmara. E isto para mim foi uma experiência profundamente marcante.

[00:10:32]

Entrevistador: Esta experiência foi curta, não é?

E3MA: Foi curta, mas [falas sobrepostas] ainda foram para aí uns 5 ou 6 anos.

Entrevistador: A questão temporal também é interessante.

E3MA: É, é, porque há uma fase que é a cativação das pessoas, é um trabalho social, nessas coisas eu acho que é importante as pessoas não serem apenas técnicos de uma área, perceberem a envolvente, perceberem o local, perceberem o que é que as pessoas pensam, não é, e portanto puder influenciar, o próprio projecto foi influenciado muito por aquilo que as pessoas queriam, não é, e as pessoas muitas vezes não queriam o melhor. As pessoas queriam o que estavam habituadas a ver, nas outras... Eu acompanhei também um outro, as tantas pediram-me para acompanhar um outro projecto SAAL, que era o das FONSECAS, Cavaleira FONSECAS, e só faço isso para dar uma pequena amostra daquilo que muitas vezes os moradores queriam. O Ferreira era o arquitecto daquele projecto, e ele fez lajes maciças com betão à vista, e não tinha estores, tinha portadas de madeira. Aquilo era um acrescento, em termos de qualidade do edifício. Os moradores reagiram pessimamente diziam “Porque, só porque somos pobres estamos diferentes?” Porquê? Porque normalmente as mulheres deles trabalhavam nas casas doutros, nas casas onde eles estavam havia estores, não havia portadas de madeira, havia estuque, e não betão à vista, normalmente eram lajes aligeiradas, e portanto com menor qualidade, mas... e eles tiveram que reverter muitas dessas coisas. Portanto, isto só para dizer que muitas vezes nós temos que ouvir as populações, porque às vezes o óptimo é inimigo do bom, mas para as pessoas ficam muito mais reconfortadas se virem que têm uma casa igual à que os outros têm, não é. Isto de facto foi muito importante para mim. Portanto, esta foi a experiência que acho que me marcou na minha vida. Depois daí, portanto, eu fui convidado para ir chefiar os serviços municipais da habitação, talvez por esta experiência, porque efetivamente resultou, e aquilo passou a ser uma questão autónoma, e entretanto começámos a fazer habitação social, portanto aí, o atual Presidente da Câmara... eu fui para a câmara em 86 e de facto costumo dizer, eu era o único dirigente na altura da Câmara, não havia orgânica ainda, nas Câmaras... porque antes do 25 de Abril as Câmaras eram... os presidentes das câmaras eram nomeados pelo governo, portanto não havia eleições, não havia absolutamente nada. Portanto naquela primeira fase, uma primeira fase que era uma comissão administrativa, só depois é que houve eleições, as primeiras eleições era ainda tudo muito confuso e portanto só a partir das eleições de 86 é que se começou a pensar seriamente como é que as Câmaras deviam funcionar e deviam ter uma estrutura orgânica e tal. Eu comecei antes porque foram criados paralelamente os Serviços Municipais de Habitação, e eu fui eleito pelos Vereadores, também numa situação complicada porque foi eleito pelos votos do PS e do PC contra o Presidente, que era de direita, portanto, e que era do CDS na altura, com o apoio do PSD, e portanto, enfim, era uma situação complicada mas de qualquer das maneiras, eu costumo dizer, não tinha política de habitação. Portanto era difícil, costumava dizer que entrava com um projecto num A0 e saía da reunião com o Presidente com um A4, que era perfeitamente frustrante. Quando chega este atual presidente, que eu não conhecia de parte nenhuma, manda-me chamar, eu era o único dirigente, e perguntou-me quantas barracas é que havia em Oeiras. Eu disse que a ideia que nós tínhamos, não tínhamos um levantamento rigoroso

de tudo, mas andava à volta de 5 mil e 5 mil e 500, portanto devíamos estar a falar de uma população de 30, 40 mil pessoas.

[00:15:24]

E eu levava-lhe na altura também um projecto de 20 fogos. E ele volta-se para mim e diz-me, “Então mas acha que resolve o problema com estes 20 fogos?” E eu disse-lhe, “Não, acho que não mas a prática desta Câmara é que se eu trago 20 fogos dão-me 5 para eu fazer assim”, e ele disse, “pois, mas eu não sou assim e portanto vamos ter que mudar isto”. Estou a contar esta história porque acho que é engraçada... e dois ou três dias depois estou ler o jornal, a Capital, e vejo uma entrevista ao presidente que diz “a Câmara de Oeiras vai construir 3000 fogos”. 3000 fogos em 86 era um balúrdio, uma coisa medonha. Eu fico muita aflito, porque não sei de nada, leio no jornal, e peço uma entrevista ao Presidente, peço para ele me receber, enfim depois algumas complicações com a secretária, uma situação muito complicada, ele despachou... logo que ele entrou, mas passado pouco tempo mudou a secretária, mas eu perguntei-lhe “eu li isto no jornal, o que é que isto quer dizer?”, e ele “quer dizer exactamente isto”, e eu “então, mas como é que é?”, e ele “ah, isso não sei, eu politicamente já defini que é assim, você agora é que é o responsável, diga-me apenas o que é que precisa”. Bom, isto é preciso enquadrar porque não havia nenhuma Câmara no País, que fizesse habitação social própria. A habitação social era um encargo do governo central. Há muito pouco tempo, o próprio partido comunista, ainda hoje penso eu, defende que não são as Câmaras que tem que fazer isso [imperceptível]. Pronto, eu penso que isto tende a mudar e faz todo o sentido, que hoje a habitação social não seja controlada pelo governo central, mas sim pelas autarquias que essas é que conhecem as pessoas, não é. De resto quando foi para o IHRU, faço aqui um pequeno salto, fiquei chocado como é que o antigo IGAPHE, portanto o IHRU foi a junção de INH e IGAPHE e parte da Direcção Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais, como é que nos tínhamos... 155 ou 154 bairros, como é que isso é possível, como é que isso era possível gerir. Alguns deles em Trás-os-Montes, que eram geridos no Porto. Ou outros como em Vila Real de Santo António que eram geridos em Lisboa. Quer dizer, isto era completamente caótico, não se geria absolutamente nada, e portanto havia ocupações, havia pessoas que não pagavam, enfim havia uma série de problemas. Portanto, isto para dizer que de facto, que marca a grande viragem ao nível da habitação social, uma Câmara que tem 5 000 fogos, barracas, não pode estar na Europa, está no terceiro mundo, certeza absoluta. E a Câmara de facto fez um esforço enorme com verbas próprias, no sentido de arrancar para uma habitação social, e é aí que nasce, numa inauguração de Outurela-Portela com o ministro Ferreira do Amaral, que nasce a questão do PER [pausa na conversa].

[00:20:39]

É exactamente quando nós avançamos para a Portela, também tinha sido uma operação SAAL que acaba por ser concluída já pela Câmara, é convidado o ministro Ferreira do Amaral, que se apercebe do esforço que a Câmara está a fazer, e que de facto também o estado deve participar neste esforço. E é assim que nos pede para termos uma reunião mais tarde no gabinete dele, de onde nasce efetivamente a ideia de o Estado poder participar até 50%. É mesmo um esforço muito grande das autarquias, mas de facto quem queria resolver o problema

da habitação fê-lo desta maneira. Há câmaras que nunca o fizeram, a câmara da Amadora é uma delas, por exemplo, nunca quis fazer, e continuam a não querer fazer até há muito pouco tempo.

Entrevistador: Sim, a questão da propriedade fundiária?

E3MA: Sim, mas isso, tudo se resolve... quer dizer desde que haja vontade política... tudo, tudo se resolve, quer dizer. Eu vi na Câmara de Oeiras também, nós tivemos, milhares de problemas, não é, e quando não havia... razoabilidade nas propostas foi se para a expropriação...

Entrevistador: No caso de Oeiras havia casos como a Cova da Moura, em que havia ocupação ilegal, que depois foi expropriada a terra?

E3MA: Não, quer dizer, os terrenos, havia vários terrenos, a maior parte dos terrenos não eram camarários, eram de donos, não é...

Entrevistador: Como a Cova da Moura então?

E3MA: Sim, como a Cova da Moura, e portanto houve terrenos, por exemplo toda a zona de Outurela-Portela, houve 32 hectares que foram expropriados, expropriados. É evidente que depois a Câmara pagou uma fatura caríssima, porque na altura os terrenos eram considerados rurais, e depois como a Câmara infra-estruturou tudo, quando chegou à fase final dos recursos todos, acabaram por dizer que aquilo era um terreno urbano e portanto os 7500 escudos na altura com que a Câmara expropriou aquilo passaram depois a vários milhões, pronto. Mas o certo é que se resolveu o problema, portanto, por isso é que eu digo, há situações sempre muito complicadas, mas as Câmaras sempre também tiveram o papel de puderem pedir a expropriação, e portanto tomarem possa administrativa. E a partir da altura em que tomam posse administrativa, podem avançar.

Entrevistador: Até porque é uma responsabilidade própria de uma autarquia local...

E3MA: Exactamente, portanto, por isso é que eu digo, isso são sempre decisões políticas. Apesar de nós sermos um País de burocratas, há sempre situações que se resolvem.

Entrevistador: Neste sentido, na altura em que o Engenheiro estava no IHRU, nem o IHRU nem a Secretária de Estado podiam ter, e nem tinham voz para avançar com esta questão da expropriação, porque era uma coisa local?

E3MA: É.

Entrevistador: Mesmo na questão por exemplo na altura do Plano de Pormenor da Cova da Moura, onde a proposta nunca se realizou...

E3MA: Não nunca chegou a haver uma proposta muito concreta, porque a Câmara nunca chegou a dar uma grande abertura, porque quando eu cheguei lá havia duas hipóteses. Ou demolia-se tudo, ou tentava-se aproveitar alguma coisa. Mas aqui, não houve vontade política.

[00:25:11]

Entrevistador: Ou seja, podia ter efetivamente avançado?

E3MA: Podia ter avançado, obviamente. Nós tínhamos ainda por cima o apoio dos fundos noruegueses, e portanto seria relativamente, não digo que seria fácil, é sempre complicado porque havia... porque na Cova da Moura há vários interesses instalados, vários interesses instalados, as associações locais, que também querem manter todo o status quo porque só assim é que conseguem ter algum controlo, não é. Agora, era preciso de facto ter força política para ter

avançado com aquilo. Não, ali não era uma questão técnica, se politicamente não se está perfeitamente determinado a fazer, não há nada a fazer.

Entrevistador: Uma coisa que penso sempre é, a IBC teve um tempo relativamente curto, porque era uma coisa experimental. Teve um tempo relativamente curto, o Professor X por exemplo falou-me que ele tinha ido para Oslo para ver uma experiência parecida dos Noruegueses que tinha para aí 15 anos de tempo, portanto um tempo de implementação muito mais longo, se a IBC tivesse tido um tempo mais longo, tinha conseguido ultrapassar estes impasses entre o Estado Central e as autarquias locais?

E3MA: Não sei, porque por exemplo eu acho que resultou muito o... como se chama aquilo, lá em cima no Norte na... não é o do Porto, mas é o da...

Entrevistador: Está a falar do bairro do Lagarteiro?

E3MA: Não, o bairro do Lagarteiro não se fez praticamente nada, fez-se trabalho com a população, mas não se avançou para o resto. Mas o do...

Entrevistador: O do Cerco? O São João de Deus?

E3MA: Eu acho que com as anestésias fiquei meio anestesiado com estas coisas... não ali no Douro, na Régua.

Entrevistador: Era o programa “Velhos Guetos, Novas Centralidades”? Era a Régua e o Rabo de Peixe.

E3MA: Exactamente a Régua e o Rabo de Peixe. Esse, por exemplo, do Peso da Régua, acho que é um sucesso. A autarquia estava perfeitamente envolvida, não é, os moradores estavam perfeitamente envolvidos, e portanto a equipa teve facilidade em avançar com aquilo.

Entrevistador: Portanto a questão temporal não é necessariamente, ou seja, o facto que seja curto não é necessariamente...

E3MA: Não, não, não. Na Régua, de resto, o Presidente da Câmara dizia, com uma certa piada, que antes quando vinha lá alguém nunca levava aquilo, escondia sempre, escondia sempre o bairro. E depois, no final, tinha imenso orgulho em ir mostrar o bairro.

Entrevistador: Porque era uma coisa que tinha feito, em termos de eleitorado também...

E3MA: Porque tinha feito... não é que abriu o bairro completamente, não é, fez-se mais ruas na estrada, fez-se a ligação à escola no campo desportivo da escola, passou a fazer integrar também o bairro, portanto conseguiam conjugar as duas coisas, fizeram-se uns murais em que nunca ninguém tocou nos murais, portanto as pessoas preservavam aquilo, não é, e uma das coisas que era engraçada é que as pessoas, aquilo era o “bairro verde”, às tantas quiseram mudar de nome, porque o bairro verde estava conotado com uma determinada imagem. Mas quando as pessoas viram... nós encomendamos um estudo de cor à Faculdade de Arquitetura, e depois quando as pessoas viram aquilo, quiseram manter o nome do bairro verde, não é.

Portanto, isto só para dizer que de facto esta foi um sucesso, não é, esta foi um sucesso dentro dos bairros deste tipo. Por exemplo, nos Açores, eu acho que não correu tão bem, fizeram-se casas mas aquilo... fizeram-se casas, fizeram-se equipamentos, mas aquilo que nós verificávamos quando lá íamos é que, para já é a zona do País onde as mulheres têm filhos mais cedo, via-se miúdas com 12, 13, 14 anos já com filhos. Depois existe uma grande promiscuidade, aquilo era pais e filhos, tudo a dormir no mesmo compartimento, etc. E depois o que se verificava

também é que já com os equipamentos a funcionarem, as pessoas preferiam ficar na rua do que meterem-se em equipamentos excepcionais, porque eram equipamentos excepcionais, nomeadamente as creches e o jardim de infância e não sei quantos, e as pessoas ficavam na rua.

[00:30:01]

E isto têm a ver com o que? Fez-se muito mais de... é a tal coisa, fizeram-se casas e fizeram-se equipamentos, não se trabalhou com a população, era uma das coisas quando eu cheguei, eu verifiquei, já não havia tempo, mais nada a fazer, é que a equipe, a equipe trabalhava fora do bairro, não fazia sentido nenhum. Quem conhece aquele espaço sabe que Rabo de Peixe tem uma rua que atravessa Rabo de Peixe, para baixo é um gueto, para baixo desta rua, para cima é uma vila normal.

Entrevistador: São duas realidades coladas.

E3MA: São. Portanto, a equipa devia ter trabalhado no meio do bairro, e não o fez. Portanto eu esse projecto... eu acho que, enfim não direi que é um desastre, porque houve pessoas que obviamente passaram a ter uma casa, e sempre é melhor, mas naquilo que se defende e que eu também venho a defender, e agora neste programa novo...

Entrevistador: Qual programa novo?

E3MA: O novo agora destas políticas de habitação. Penso que também é centrar as coisas nas pessoas, porque se as pessoas não forem motivadas, isto não, nada... não resolve o problema.

Entrevistador: Nesta questão da participação e o envolvimento das pessoas, como o engenheiro passou e viveu o SAAL e viveu também a IBC, qual é a diferencia que vê? Porque é assim, fazendo uma premissa, o meu pensamento é: há uma fase de participação e depois há uma fase de co-produção, não é, no caso da IBC a co-produção foi a formalização do compromisso, do protocolo e parceria etc., mas a participação não implica necessariamente a co-produção, mas a co-produção precisa da participação para existir.

E3MA: Mas eu vou lhe dar um exemplo naquilo que nos fazíamos..

Entrevistador: Qual é a diferencia entre SAAL e IBC neste sentido?

E3MA: Há vários, mas deixe-me fazer uma... o caminho a seguir, o que é que eu fiz. Eu aprendi isto muito no SAAL, quando foi convidado para ir dirigir os serviços municipais de habitação, com uma escala muito grande, então ao nível nacional era uma escala enorme, portanto a proposta era fazer 5000 fogos, não é, aquilo que eu definia é assim: por cada bairro em que tu estás, cada realojamento que se faz, nós temos que ter tudo pronto, portanto temos que saber quem são as pessoas exactamente seis meses antes da construção estar concluída. E a partir dessa altura começámos a trabalhar com as pessoas. E as pessoas iam vendo qual era a casa que queriam, não era o que queriam, porque as pessoas escolhiam a casa e isso é muito interessante verificar, nós verificámos muitas vezes, que as pessoas não queriam ficar com os vizinhos que tinham, ao contrário do que nós queríamos supor, são os amigos e tal... Não, não queriam, porque sabiam que havia alguma promiscuidade nas suas vidas, não tinham outra alternativa, muitas vezes quiseram ficar longe dessas pessoas. Mas o que é mais interessante é, as pessoas irem-se apropriando do que era a casa, do que ia a ser a casa, e das dificuldades, porque ter uma casa nova era muito complicado para as pessoas, as pessoas não pagavam água porque sacavam a água, não pagavam electricidade porque sacavam a electricidade, não pagavam renda. Portanto

de repente têm que se dizer às pessoas que vão começar a ter estes encargos todos. E portanto nós definimos que, como meta, seis meses antes das casas estarem terminadas, as pessoas já têm que saber exactamente qual é que é a casa, e têm que haver um trabalho de acompanhamento dos assistentes sociais, com os engenheiros também, para explicar as coisas, porque depois era muito engraçado, eu lembro-me de algumas situações, em que as pessoas iam, e havia uns que diziam que isto tem ferro a mais, outros diziam que tem tijolo a menos, outros diziam, enfim uma série de questões. Eu lembro-me também de uma das pessoas dizer que já quando acabou, mal se instalou disse que a casa era muitíssimo húmida, e nós não percebíamos porque, até que um dia vou lá e vejo a senhora a lavar o chão de balde, o chão era de taco de madeira, e ela a dizer “eu faço isto todos os dias, está a ver, e tenho a minha casa cheia de humidade”. Portanto, não tinha assimilado, e nós esquecemo-nos dessa, porque nós fazíamos também um livro de boas práticas, “o que é que se deve fazer? deve-se abrir as janelas duas horas por dia, deve-se limpar assim e assado”. Nunca nos passou pela cabeça que a lavagem de taco não pudesse ser feito com água, não é, pronto. Mas eu acho que isto foi muito importante, ou seja, eu acho que os primeiros grandes realojamentos da Câmara correram muitíssimo bem, não houve conflitos, muita pouca gente a falhar os pagamentos, e isso correu muito bem. E eu acho que isto foi um princípio básico que é: por um lado, trabalhar em equipe, equipe técnico, mas depois trabalhar com as populações.

[00:35:15]

Entrevistador: Neste aspecto de trabalhar em equipa e com as populações, na IBC o que é que falhou? O que é que não funcionou? Porque por exemplo o PER tem um modelo de gestão completamente diferente. Já se sabia que se iam construir fogos, e fez-se um trabalho de acompanhamento prévio, a IBC tinha também objectivos e um modelo de governança oposto a IBC. Na IBC por exemplo na Cova da Moura os objectivos, e no caso da Cova da Moura não tinha a construção de fogos, mas tinha a reabilitação. Não se fez o mesmo trabalho de acompanhamento, certo?

E3MA: Certo.

Entrevistador: Ou seja, o LNEC fez um diagnóstico da situação da habitabilidade etc., mas parece que houve aí coisas que não correram bem. O que é que para si não correu bem exactamente, nos três bairros?

E3MA: Não, a Cova da Moura é muito específico, não é, inclusivamente nós tivemos dificuldade, eu reuni várias vezes com o presidente do LNEC, porque eles não queriam divulgar determinados elementos que tinham na sua posse, nós quisemos divulgar aquilo, e eles não deixaram.

Entrevistador: O relatório de habitabilidade do LNEC nem está público ainda hoje em dia, é confidencial.

E3MA: Exacto, exactamente. Havia, disseram que tinha que ser confidencial, e apesar de eu ter reunido variadíssimas vezes nunca conseguimos chegar a um entendimento. Bom, mas a Cova da Moura é como eu digo, foi... eu considero que o falhanço da Cova da Moura tem a ver com a posição da Câmara. Eu acho que se a Câmara não estiver interessada, não há nada a fazer. Porque o trabalho é como digo, o trabalho com as pessoas tem que ser um trabalho de proximidade, e só as Câmaras é que estão próximas.

Entrevistador: Neste sentido, no Vale da Amoreira foi diferente?

E3MA: É, é. Porque aí a Câmara e a Junta estavam muito empenhadas naquilo, estavam efetivamente empenhadas. Pronto, e isso, mobiliza as pessoas. Isso mobiliza as pessoas, portanto... Agora, nos Açores, nos Açores também era uma situação muitíssimo complicada, eu acho que eram, as situações eram todas elas diferentes. Na Cova da Moura, se me perguntar qual é o principal problema, eu disse, falta de vontade política, não do governo central, não dos apoiantes da Noruega que financiavam, mas da Câmara.

Entrevistador: Esta questão é interessante porque a postura que normalmente as câmaras têm, por exemplo uma Câmara é comunista como é Almada, é de que é o estado central que têm que fazer as casas. Mas como a IBC tentava criar sinergias ao nível inter-ministerial, depois do IHRU com as Câmaras e destas com as associações, portanto aos vários níveis, não é, acha que a relação no tempo dentro da IBC, por exemplo O IHRU, entre o estado central e as autarquias mudou, ou não, à frente desta postura que normalmente as Câmaras têm...

E3MA: Mudou um bocadinho, porque quando eu estive no IHRU a minha política era cedermos os nossos bairros as Câmaras, e cedíamos gratuitamente, dávamos os bairros. Nós não tínhamos que estar a fazer a gestão daquilo. O Bairro do Zambujal por exemplo, que é aqui na Amadora, nós tínhamos perto de 1000 fogos, 30% estavam ocupados por famílias que nós desconhecíamos, nós não tinham capacidade para isso. Agora, o que acontece é também que a maior parte das vezes as próprias Câmaras, não queriam assumir essa responsabilidade porque não tinham gente, não tinham gente para fazer isso, para ficar... portanto. Nós fizemos, tivemos... bairros para aí dois ou três, que é uma miséria não é, não porque nós não quiséssemos, nós queríamos dar os bairros, mas porque as Câmaras não os queriam receber, porque isso de facto para as Câmaras era um grande encargo, portanto ou politicamente as pessoas percebem que é importante para a autarquia ter as pessoas a morarem em casas condignas, não é, ou então não querem receber.

[00:40:13]

Porque depois não é só a casa, tem esse aspecto, acho que este programa está bem, é toda a envolvente, não é, porque se nós fizermos casas novas, mas afastadas de tudo e todo, passa a ser um gueto, e esse é o grande problema, muitos desses bairros são autênticos guetos, porque estavam afastados, sem infra-estruturas, sem comércio local, sem zonas para, tinham que ir trabalhar sempre para longe, portanto ou a Câmara agarrava isto, ou então seria de facto difícil. Nós tivemos, a maior parte das Câmaras não quis receber os bairros.

Entrevistador: Neste sentido, depois da IBC, depois do IHRU sair em 2012-13, portanto acabar formalmente com a iniciativa, acha que se voltou à estaca zero, ou não? Na relação por exemplo do IHRU com as Câmaras, ao nível local de cada bairro... o que é que ficou depois daquilo?

E3MA: Quer dizer, eu, eu... isto tem sido um ciclo sempre, porque quando eu digo que... eu estive no SAAL, depois enquanto dirigente da Câmara acompanhei depois também o URBAN, e depois o PROQUAL, e depois mais tarde a IBC, isto tem a ver com... este trabalho é um trabalho que não pode ser descontinuado. Porque nós sabemos a fragilidade que estas populações têm, não é, que é cíclica, e portanto ou têm um trabalho contínuo, não é, se as pessoas estão bem, depois um fica desempregado, depois a mulher também fica, e então imediatamente é um

desequilíbrio total, deixam de pagar a renda depois há um acumular de coisas e não têm a quem recorrer, portanto deveria haver mecanismos... penso que, pelo menos naquilo que eu li nessas novas políticas, penso que se chega lá. Agora também tenho alguma curiosidade, porque uma coisa é dizer o programa como é que está pensado, agora quando saírem efetivamente os programas todos e não sei quê, e ver as verbas que se têm, não é, porque apesar de eles pensarem...

Entrevistador: A falta de flexibilidade, a nível central foi um problema? Como era top-down no fundo, porque era o IHRU que coordenava, se faltou alguma flexibilidade e alguma continuidade, isso foi um problema?

[00:45:13]

E3MA: É, é. E depois, quer dizer, e depois por exemplo o Bairro do Lagarteiro, o Bairro do Lagarteiro, aquilo era apoiado pela Junta de Freguesia do Porto, de Campanhã, mais empresarial do que social, não é. Portanto eu continuo a focar muito no aspecto social, são pessoas que têm uma cultura fraca, têm habilitações fracas, vêem o que as outras pessoas conseguem fazer e eles não conseguem fazer, portanto tudo isto é extremamente difícil, não é, portanto eu digo quando se trabalha com pessoas não é a mesma coisa do que estar a fazer um desenho, ou a construção de qualquer coisa, não é. É isso que tenho sempre focado muito, quer na Câmara quer em todos os sítios onde tenho passado, é, o objectivo têm que ser as pessoas. Nós temos que motivar as pessoas, temos que desafiá-las, temos que apoiar-las naquilo que é importante e que traz desenvolvimento para o País. E na habitação é exactamente a mesma coisa, que dizer, ou nós conseguimos conquistar as pessoas, eu até admito que haja pessoas que gostam de estar numa situação daquelas, admito, apesar que são pessoas normalmente que estão desenquadradas na vida, nós... lembro-me várias vezes que algumas pessoas drogadas não estavam nada interessadas em ir para lá, para já porque era muito mais difícil depois passar ali a droga num bairro etc., e depois porque estavam extintas, não queriam saber da casa para nada, não é, portanto... Não sei, foi esta experiência ao longo da vida que eu, eu... e foi dizendo sempre a todos os colaboradores, aos meus colaboradores, é isto, qualquer que seja o trabalho é um trabalho de equipa, o arquitecto pode desenhar, mas eu até costumava dizer, os grandes arquitectos, e quando trabalham para as pessoas ricas, conheci alguns casos, que se iam instalar na casa das pessoas, para perceber os hábitos, o que é que elas gostavam, o que é que não gostavam, para depois desenharem o projecto, mas primeiro tinham que conhecer as pessoas. Aqui, claro que nós não podemos fazer isso, mas quer dizer, era um exemplo que eu costumava dar, que é, nem 8 nem 80, quer dizer é evidente que não podemos, mas podemos falar com as pessoas. E estas pessoas tem um grau de homogeneidade grande, que é, eu lembro-me que havia pessoas que não sabiam o que era uma banheira, nunca tinham estado numa banheira, eu lembro-me de numa atribuição de casas, uma senhora voltar-se para o Presidente da Câmara e dizer, "Estou tão contente porque eu vou experimentar o que é uma banheira", quer dizer é uma coisa quer para nós no século XXI e XX, mesmo na altura, era uma coisa inconcebível, mas é verdade. É engraçado ver por exemplo nos 50 anos agora, das cheias em Portugal, como é que era Portugal há 50 anos, não é. Que estava escondido, tudo o que estava escondido, quer dizer como é que depois de haver aquela tragédia toda não há revoltas, não há nada, e é engraçado

como é que os estudantes desta altura é que ganham consciência do que se estava a passar no País, não é. Portanto são coisas destas, mas a seguir do 25 de Abril ainda havia imensa gente de facto com uma falta de informação e de cultura e de conhecimento, não é, impressionante.

Entrevistador: Esta questão da multidisciplinidade, das equipas, remete para a questão das competências, transversalidade de competências, e na IBC isto foi uma parte importante, porque no fundo foram chamados muitos peritos, consultores, etc., portanto foram-se juntando muitas competências diferentes, não é, até nos chefes de projecto...

E3MA: Sim, mas muitas vezes não era... muitas vezes não é chamado um que dá mais este palpite ou outro, é discutido, é discutido.

[00:55:03]

Entrevistador: Parece-me de fora que também na IBC as pessoas fizeram alguma diferença, por exemplo o facto de haver o João Ferrão que tinha determinado perfil vinha, era um académico com determinadas competências e experiência como Secretário de Estado, depois estava o engenheiro no IHRU, uma pessoa que fazia parte do LNEC mas há 20 anos que já trabalhava em determinadas questões, ou seja, a questão das pessoas é relevante?

E3MA: As pessoas fazem diferença, obviamente que as pessoas fazem diferença, não é. Muitas vezes são incompreendidas, mas... [falas sobrepostas] incompreendidas no sentido que as pessoas estão habituadas a fazer numa determinada maneira, e depois quando lhe dizem que não, que tem que ser de outra não é, quer dizer isto, as pessoas, muitas vezes estão no conforto das sua cadeira, e agora dizem-lhe “não, não, agora tem que ir para o terreno”, e eles “epá, mas isso é uma chatice, e está a chover”, portanto, isto aconteceu no IHRU, quer dizer nós víamos a má vontade que às vezes havia, nós tivemos que contratar uma equipa nova de jovens, não é, que fazia um trabalho extraordinário

Entrevistador: Quando esteve no IHRU, qual é que foi o momento mais complexo da IBC?

E3MA: Nós tivemos muitos problemas no IHRU, até porque fazer a junção de três organismos com culturas completamente diferentes, em que dois são funcionários públicos e os outros não são, [falas sobrepostas] os técnicos nalguns casos ganhavam muito mais e tinham horários diferentes, e depois teve-se que começar a fazer a fusão destas coisas, e então o que é que aconteceu, como os funcionários públicos não eram aumentados, quem diminuiu foi as pessoas do INH, e portanto as pessoas do INH passaram a ter, a acusar digamos, os seus colegas do IGAPHE e da Direcção Geral de Edifícios e Monumentos, como os responsáveis pela desgraça que estava a acontecer.

Entrevistador: Só que a IBC começou mais ou menos quando o IHRU foi criado, certo? 2005...

E3MA: Não começou um bocadinho antes, eu no princípio não lá estava. Eu entrei em 2007, e aí, no princípio, fundamentalmente o IHRU, a única coisa que fez foi, e depois tinha equipas contratadas no terreno, que nada tinham a ver, digamos, com o IHRU. Depois é que nós tentamos que o IHRU se fosse envolvendo, não é, e os presidentes das comissões executivas inicialmente eram do Conselho Diretivo, eu depois quando entrei até pus pessoas de lá, mesmo, para haver pessoas que podiam mobilizar-se e mobilizar. Mas isto tudo para dizer que o próprio IHRU, durante muito tempo, teve complicações internas grandes, por isto, porque o subsidio de almoço para uns era diferente do subsidio de almoço para outros, depois os funcionários públicos tinham

mais férias do que os outros, com contrato individual de trabalho. Depois, eles tinham o 14º mês, deixaram de ter o 14º mês, depois tinham uma coisa que era o complemento de reforma quando se reformavam, e havia lá uma bolsa disso, e depois tivemos pareceres jurídicos contraditórios, mas o que valia mais era o das finanças, a dizer que nós não podíamos dar aquilo, portanto...

Entrevistador: Portanto as alterações internas do IHRU podem ter criado implicações?

E3MA: E criaram, e criaram criaram muitas entropias, aquilo foi de facto terrível. E portanto conjugar isto tudo, por outro lado, fazer a fusão destes três organismos era complicado, porque havia muita coisa a tratar, não é.

[1:00:01]

Depois houve a parte da Direcção Geral dos Edifícios e Monumentos para a Cultura, não tinha dinheiro, éramos nós que tenhamos de dar o dinheiro. Depois a Direcção Geral da Cultura mandou para casa uma série de pessoas. Portanto, isto tudo para dizer que aquilo às tantas era uma complicação, era uma complicação e nós tínhamos muito pouco apoio da tutela.

Entrevistador: Mas houve um momento em que foi mesmo mais complicado do que os outros, na IBC?

E3MA: Não, para mim o mais complicado foi quando eu me apercebi que, fizéssemos o que fizéssemos, por exemplo na Cova da Moura nunca iria para frente. Eu apercebi-me, fizemos reuniões e reuniões, mas eu percebi.

Entrevistador: Mas era um ano específico?

E3MA: Não.

Entrevistador: E pelo contrário, houve um momento em que se deu uma mudança positiva, ou não?

E3MA: Na Cova da Moura não. Eu diria que o aspecto positivo foi na Moita, em que eu me apercebi que havia condições para aquilo avançar.

Entrevistador: Quais eram estas condições, exactamente?

E3MA: É de ter-me apercebido que a Câmara, era a postura política, que a Câmara estar de acordo e a equipe que estava a trabalhar, estava muito envolvida. Portanto achei que aquilo mais dia menos dia aquilo iria para a frente.

Entrevistador: Até que hoje ainda existe a Rede de Empregabilidade.

E3MA: Sim, sim, depois eu desacompanhei um bocado... mas o meu grande medo disto é como digo, são as descontinuidades que existem.

Entrevistador: Estas descontinuidades, é também uma questão de perda de memória institucional? Ou seja, há pessoas que saem de uma instituição, mas a instituição fica...

E3MA: Sim. Não mas os próprios financiamentos os próprios financiamentos, o financiamento norueguês acaba, depois tem que haver... quer dizer, nós não podemos estar agarrados, num projecto desta dimensão, e com este tipo de cultura, não podemos estar... temos que prever logo, quando acabar o financiamento estrangeiro, tem que haver um financiamento português.

Entrevistador: Neste sentido era diferente por exemplo do URBAN, não é, porque aí a lógica era completamente diferente, havia o dinheiro e depois eram pensadas as acções, na IBC foi o contrário, foram pensadas as acções mas não havia bem para todas as acções...

E3MA: Exactamente, exactamente, aqui foi...

Entrevistador: O Urban e a IBC têm um modelo de gestão parecido enquanto envolvimento local, estratégia de participação etc., mas do lado do financiamento...

E3MA: Sim, mas mesmo no URBAN que é que avançou, por exemplo em Oeiras depois, com excepção do Bairro 25 de Abril, a Câmara tomou conta, quer dizer, a Câmara foi digamos o colo para aquilo prosseguir, não é. Enquanto nas outras não havia... quer dizer, não se chegou à fase terminal, e portanto era preciso continuar a trabalhar com as pessoas, era preciso continuar a fazer mais coisas, não é, e isso não foi feito, ou não foi possível fazer, isto também é muito fácil estar a dizer que era preciso.

[1:05:21]

Quer dizer, eu costumava dizer eu gostava que, gostava, sempre tive esperança que o António Costa que enquanto Presidente da Câmara sempre defendeu que se devia apostar muito mais na habitação, e fundamentalmente na reabilitação, esta é uma das coisas que acho que nós no IHRU fizemos bem, foi ter conseguido negociar com muitas das Câmaras em que tínhamos construção nova, passar para a questão da reabilitação. E eu isso acho que é a mudança de paradigma, não é. É não há construção nova se há reabilitação. Isso acho que isso aconteceu, e acho que essa vai ser também uma temática daqui para o futuro. Eu ainda não percebi neste programa eles falam que ainda admitem construção nova,

Entrevistador: É mas ainda é um bocadinho confuso...

E3MA: É confuso, mas eu por exemplo eu lembro-me que tive quase a negociar com a Maia, acho que foi com a Camara X, a compra de 200 ou 300 fogos dispersos, que saía muito mais barato a nós, mais barato em termos financeiros, do que estar a financiar 50% da construção do PER, e em termos da guetização que aqueles bairros têm, era uma coisa muitíssimo melhor, porque as pessoas ficavam enquadradas já em ambientes familiares estáveis.

E isso depois não foi possível, não tivemos dinheiro, e entretanto tive que sair também, e acho que isso ficou parado. Mas isto era outras das hipóteses, acho que é melhor tentar aproveitar algumas casas desabitadas e que possam ser compradas, do que estar a fazer construção nova. Porque a construção nova é como digo, por muito boa que seja etc., tem sempre o estigma de que são os gajos mais pobres, desajustados, e isto aquilo e o outro. Eu até estou curioso, porque em termos teóricos, eu ainda tive a ler todo este novo programa de políticas de habitação, e eu não há nada em que não esteja de acordo. Apesar de eu tenho ali algumas dúvidas, houve um erro crasso do meu ponto de vista foi ter-se começado a vender casas de habitação social as pessoas. Depois não têm dinheiro para a reabilitação etc., e quando depois alguém quer fazer reabilitação, e isso aconteceu variadíssimas vezes, as casas que eram do Estado nós estavam disponíveis para fazer mas não podíamos financiar as casas que são dos particulares. E então como é que se faz, se eu num prédio de 10 tenho 3 que são particulares, ou nalguns casos havia 50-50, e eles não tinham dinheiro, como é que se faz a reabilitação destes fogos? E eu não consegui perceber muito bem como é que estão a fazer isto porque parece-me que continuam a incentivar um pouco a compra das casas. E eu aí tenho algumas dúvidas sobre se se deve incentivar essa compra da casa, se não é preferível quando a pessoa tem posse, então ir para outro tipo de habitação onde a pessoa já consiga ter a sua própria casa e dar lugar a outros, acho eu, não percebi há ali uma questão de mobilidade que não percebi, mas é como digo, só quando

saírem efetivamente depois as medidas e as candidaturas a este programa é que uma pessoa percebe.

Entrevistador: Esta questão da habitação, por exemplo, quando eu olho para a IBC, penso que a IBC era a tentativa de mudar a forma como as pessoas trabalham, construir um modelo de gestão diferente, mas no que remete para a questão da habitação, a habitação nunca foi um eixo central da iniciativa, porque havia muitos eixos, muitas medidas, mas a habitação depois ficava entre uma das medidas, não era a questão principal não é, e será que às vezes...

E3MA: Não mas a... habitação podia ter sido, digamos, o pretexto. Não sei se você foi já a Rabo de Peixe, ainda hoje aquilo é assustador, as pessoas estão na rua, em cima do passeio, e vê-se miúdas com 14 anos com bebe ao colo.

[1:10:09]

Portanto a habitação e todos os equipamentos que foram feitos eram pretextos, tinha que se trabalhar com as pessoas, e esse trabalho eu acho que não foi muito bem feito, quer dizer...

Entrevistador: Mas no caso da IBC não havia dinheiro já definido para estes pretextos, ou seja não havia x milhões de euros para resolver o problema da habitação nos bairros...

E3MA: Não, quer dizer havia dinheiro..

Entrevistador: Que dizer havia o BEI, os EEA Grants, mas...

E3MA: Sim, mas não havia especificamente aquilo é para a intervenção social, ou aquilo é para não sei quê....

Entrevistador: Acha que isso foi um problema este desligamento entre uma ação pensada e o não haver dinheiro?

E3MA: Acho, acho. Basta ver, por exemplo em Rabo de Peixe, o centro ATL é dos melhores que eu vi, e vi muitos em todo o País, desde os equipamentos que era tudo Bosch ou Miele, do melhor que há, e quando abriu as primeiras pessoas que foram para lá era tudo de fora, portanto as pessoas para quem aquilo foi feito, não aderiram a aquilo. Durante meses e meses ninguém queria... as pessoas continuavam na rua, os miúdos todos na rua, com um equipamento de excelência no bairro. Portanto, quer dizer, há aqui qualquer coisa que não bate certo, não é. Também se fez um bairro para os pescadores e não sei quê, mas os pescadores não iam lá. Portanto, uma coisa é aquilo que nós pensamos muitas vezes como técnicos, “Epá, falta isto, falta aquilo, vamos fazer isto para as pessoas fazer e não sei que”, mas se não se falar com as pessoas, se não se cativarem, se não se arranjar líderes locais, que arrastem outros... porque a mim as pessoas não me dão credibilidade nenhuma, mas se for um líder local a desafiar, não é, “ah isto é giro pá, vamos até lá e não sei quê”, e começar a ganhar consciência disso, eu acho que isso é importantíssimo.

Entrevistador: Mas não pode ser também contraproducente? Por exemplo, na Cova da Moura foi-se agarrando a iniciativa na Cova da Moura às associações locais porque era mais fácil para intervir não é, as associações já estavam lá, apesar de todos os conflitos que tinham, já estavam lá há 30 anos, era a forma mais fácil da iniciativa começar a arrancar, mas acha que isso pode ter sido contraproducente, por exemplo porque já tinham conflitos entre eles e com a Câmara, isso não pode ter inviabilizado a iniciativa? Arranjar líderes locais que podem ter levado uma parte só

da população, mas também podem ter aumentado alguns conflitos, hoje em dia voltaram a ter alguns conflitos que tinham antes?

E3MA: No caso da Cova da Moura, Cova da Moura era de facto uma situação muitíssimo complicada. É como digo, havia várias associações...um dos inquéritos feitos na altura pelo LNEC e pelo IHRU, porque eu às tantas disse às pessoas, portanto nós criamos brigadas para irem trabalhar com o LNEC nos levantamentos...

Entrevistador: Era 2006 isso?

E3MA: 2007. Portanto, o problema da Cova da Moura [falas sobrepostas] é muito complicado, é muito complicado, porque aí era preciso ter jogado com a comunicação social, porque é evidente que há lá uma associação, toda a gente sabe qual é, que tem uma forte implementação, que tem um acesso muito fácil à comunicação social, e a comunicação social normalmente estava sempre com ela. Portanto, aquilo era muito complicado, de facto, nós tivemos várias reuniões em que parecia que às tantas aquilo estava a correr tudo muito bem, e depois de repente virava tudo, não é.

[1:15:07]

Portanto, ali só com uma conjugação de interesses e de forças, nomeadamente governativas locais, outras entidades como a polícia, porque vê-se o que é que acontece, é evidente que aquilo é um antro difícil, mas também não é com a violência que se resolve isso, não é. Portanto ou havia este trabalho todo, mas não, tinha que ser em reuniões mais locais e mais permanentes, ou então, eu acho eu acho que aquilo é quase um problema insolúvel, porque há apoios de várias partes, quando há apoio de várias partes é extremamente difícil, não é. Depois, mesmo os técnicos não havia ninguém que estivesse absolutamente convicto da solução, quer dizer, eu falei com muita gente que achava que a única solução era destruir tudo, destruir tudo e voltar a fazer tudo novo. E portanto começava-se a destruir uma parte, e depois refazer, e depois destruir outra, e outros técnicos diziam “não não, há aqui zonas que são características de ali e temos que manter e não sei quê e não sei que mais”. Portanto, se mesmo as pessoas que estavam interessadas em acabar com aquilo não se entendiam, não é, portanto não havendo uma diretriz política forte, que desse orientações definidas, que Câmara e governo do mesmo lado, entidades oficiais da GNR, da parte da saúde, da parte do instituto da droga e por aí fora... ou tava estudo concertado, ou então eu acho que aquele problema é um problema insolúvel.

Entrevistador: Mas é uma coisa que me inquieta um bocado...

E3MA: Mas a mim também me inquieta muito...

Entrevistador: Eu comecei a ir para a Cova da Moura em 2010, e então apanhei digamos a parte final não é, e as coisas que as pessoas sempre me falam, de como descrevem o processo, tenho a ideia que foi uma coisa muito, muito forte no início, neste sentido que o Eng. está a dizer de uma tentativa de concentração entre os vários parceiros, e depois aquilo teve uma subida e depois começou a descer, descer até quando o IHRU saiu. Porque é que isso aconteceu? Ou seja, como o governo local era sempre o mesmo...

E3MA: Não, no princípio quem é que vai dizer que não? Quem é que vai dizer que não, “isto é um bairro ultra-degradado e não sei quê, vamos melhorar imenso isto”, e aí toda a gente está de acordo...

Entrevistador: Aí no início mesmo a autarquia e a Câmara estavam de acordo ou...

E3MA: Politicamente tem que tar de acordo. Qual é o Presidente da Câmara que diz, “não, não quero”?

Entrevistador: Mas estava de acordo em intervir ou estava de acordo com aquela forma de intervir?

E3MA: Não, aquilo... a forma, primeiro que se conseguisse chegar a um entendimento foi difícil, não é, e uma coisa é intervir até à fase de projecto, que não se chegou à conclusão, portanto fizeram-se os levantamentos, que isto tinha mesmo que ir abaixo, que isto ficava e não sei quantos, mas nunca se começou a esboçar um projecto, não há um arquitecto que tenha começado a...

Entrevistador: Mas no Plano de Pormenor foi feita uma proposta, certo?

E3MA: Sim, mas não vale de nada, não vale de nada e o Plano de Pormenor teve uma dificuldade enorme em ser aprovado pela Câmara.

[1:20:14]

Entrevistador: Estive umas duas semanas não Lagarteiro recentemente, fazia entrevistas no bairro, e lá também me disseram que em muitas reuniões os representantes das várias entidades da administração central não estavam presentes [imperceptível]... depois aí correu de outra forma por outras condicionantes, mas esta parte da representação física nas reuniões da administração central não havia também no Lagarteiro não é?

E3MA: Pois, e é verdade [falas sobrepostas] e apesar da equipa que estava no Lagarteiro era uma boa equipa, a equipa que era paga pelo IHRU era uma boa equipa, mas... Agora, por exemplo a operação da Moita ou a operação lá de cima do Bairro Verde, quando as Câmaras estão muito empenhadas, mas nós sabíamos que a iniciativa já estava a avançar, portanto que a autarquia local estava agarrar aquilo. Não é, enquanto que nas outras situações não era isso, nas outras situações era de facto o IHRU empurrar...

Entrevistador: O estado central, em programas como a IBC que são muito experimentais, onde é difícil solucionar a priori as soluções, de uma forma global, o estado central tem um papel fundamental neste tipo de programas de natureza experimental?

E3MA: Sim, sim, tem, tem, mas se não tem o acordo de quem manda no local não há nada a fazer.

Entrevistador: É um papel de mediação...?

E3MA: Sim, e de convencimento não é. Tem dois papéis, um é politicamente dizer que quer fazer, financiar e tentar junto de outras entidades que não a Câmara, facilitar, ser um agente facilitador, não é. Agora, tudo isto fica sem efeito sem a Câmara não quiser avançar, essa é a questão fundamental. Por exemplo uma das coisas que me arrependo era de não ter financiado as Câmaras para ficarem com os bairros. Ou seja, arranjar propostas aliciantes, dizer “epá tudo bem, mas nós pagamos para vocês ficarem com isso”.

Entrevistador: No caso da Cova da Moura podia ter sido possível?

E3MA: Não, não, não. Agora estou a falar por exemplo ao nível de outro tipo de habitação, quer dizer, não faz sentido... é aquilo que eu estava a dizer, uma política de habitação, nomeadamente para estes estratos mais baixos tem que ser apoiada, sempre, ponto final parágrafo.

[1:25:18]

Para mim, claro. O que é que se verificou é que vários governos, enfim, depois outro vinha e tentava agarrar qualquer coisa, depois outro vinha e acabava ainda. Não há uma política de habitação seguida relativamente a isto.

Entrevistador: E nesta dimensão mais macro, por exemplo a IBC era enquadrada e foi estratégico, acho eu, era interdependente da Política da Cidade, portanto tinha depois a parte do QREN, ou seja, naquela altura havia uma política da cidade, antes não havia assim, e hoje é outra coisa, etc.

E3MA: Pois, mas isso é o grande problema.

Entrevistador: O facto de ter perdido aquela ligação a uma política da cidade mais ampla, não só da habitação...

E3MA: Pois, mas eu acho que aí há uma certa ingenuidade. É que um programa deste não é a mesma coisa do que fazer um prédio, não é dizer assim, “eu agora tenho três meses para fazer projeto, mais um ano para fazer a obra e não sei quê”, não é nada disso, são problemas complexos...

Entrevistador: Tinha que haver continuidade?

E3MA: E são problemas muito complexos, que dizer, não se pode pensar que este programa se faz em 4 ou 5 anos, não se pode pensar.

Entrevistador: O fator temporal então também foi um problema, a previsão temporal?

E3MA: É a previsão temporal é imune problema porque eu acho que muitas vezes, é por isso que eu digo, há que haver estas medidas porque muitas vezes as pessoas que fazem isto não têm a noção exacta do que é o terreno, não é, isto demora muito tempo.

Entrevistador: Mas as pessoas que lá estavam, também os consultores não é, eram pessoas que conheciam bem o terreno, que já tinham trabalhado no terreno, não é?

E3MA: Sim, mas uma coisa é, não é trabalhar no terreno, é preciso ganhar confiança das pessoas, eu posso saber muito, mas se vou a um determinado sítio, as pessoas não se abrem comigo só por eu saber como é que são as coisas, eu tenho que ganhar a confiança das pessoas. E esse espaço, esse tempo, que é o que eu digo quando estive na habitação considereirei que eram no mínimo 6 meses para as pessoas ganharem confiança, para as pessoas perceberem o que vai acontecer, não é, para arranjar líderes, quando nós fazíamos muitas vezes para tentar formar uma associação de moradores que não nascem espontaneamente, no SAAL foi exactamente a mesma coisa, nós a grande dificuldade foi contactar as pessoas e vermos que havia algumas pessoas que podiam ser líderes, e depois dizer agora vamos formar uma associação, formalizar, em que tu e tu têm que tar na direcção, não é. É assim, nestes programas dos Bairros Críticos o que eu acho é que houve alguma ingenuidade da parte, da nossa parte toda, em dizer que achava que era possível só porque há dinheiro, e porque se vão a formar as equipas e assim, assim e assado.

Entrevistador: A fase do diagnóstico foi curta também...

E3MA: Sim, mas até porque não havia unanimidade em nada, quer dizer, e esse é o grande problema quer dizer, ou tinha havido uma postura, mas dentro do próprio governo...

[1:30:05]

As políticas de habitação são muito complexas, nós tentámos mudar por exemplo a lei do arrendamento, a proposta que nós fizemos seguiu para outros ministros, foi à segurança social etc., e quando regressou vinha uma coisa que eu achei que era preferível manter o que estava. Foram tantas alterações, nalguns casos com falta de sensibilidade, porquê? Porque não davam importância aquilo, não era considerado importante. Era mais importante fazer auto-estradas, pôr a comunicação das regiões do País mais acelerada, mas a questão da habitação nunca foi uma prioridade em Portugal. Portanto não sendo prioritário, estes problemas muitíssimos complexos como é o caso da Cova da Moura, não se resolvem. Eu tenho pena de ser muito pessimista, eu costumo ser uma pessoa muito otimista, mas relativamente a isto não tenho expectativas.

Entrevistador: Tenho uma curiosidade a nível da sua experiência pessoal, foi difícil quando estava no IHRU lidar em termos operacionais, por exemplo financeiros, tinha os EEA Grants, o BEI, este trabalho foi difícil?

E3MA: Não, não foi. Esse foi o mais fácil, o mais difícil era o trabalho interno. Eu até, eu acho que a questão do financiamento correu tudo muito bem até, mas por exemplo, eu costumo dizer, e isto vê-se bem a prioridade que as coisas têm.

[1:35:08]

Portanto, aqui a parte financeira do meu ponto de vista foi a mais fácil, tivemos várias negociações e isto e aquilo mas as pessoas compreenderam.

Entrevistador: O que é que aconteceu realmente depois, eu lembro-me nos jornais as notícias que o IHRU ia sair da IBC por falta verbas...

E3MA: Mas é possível, porque é natural, eu já lá não estava.

[conversa off the record até 1:41:27]

Entrevistador: Comparando os três bairros, a questão da vontade política é a principal condicionante que pode viabilizar a governança deste tipo de programas? É mesmo a principal questão?

E3MA: Sim, é, é, é. Apesar de tudo, [falas sobrepostas] claro que é evidente que o mais fácil é o da Moita, o mais fácil é o da Moita. Cova da Moura é porque de facto existem muitos interesses ali instalados, e o Rabo de Peixe, aquilo é quase primitivo.

Entrevistador: Mas este último não era da IBC...

E3MA: Pois, sim, mas também era financiado pelos noruegueses. O do Lagarteiro eu acho que aí também foi por inércia da Câmara, [imperceptível] e havia digamos pessoas mobilizadas para aquilo. Na Cova da Moura é que digo que era um problema insolúvel.

Entrevistador: É engraçado porque no Lagarteiro a associação de moradores foi criada em 2011, quase no fim da iniciativa, na Cova da Moura já existia...

E3MA: Sim, mas havia já pessoas, portanto... havia já pessoas interessadas e a equipa era bastante boa, portanto é natural que depois tenham conseguido concretizar a associação.

Entrevistador: Vou-lhe fazer uma última pergunta... Não fazia uma outra IBC?

E3MA: Não, não teria que equacionar tudo muito bem em termos dos problemas, e só depois de ter feito este levantamento exaustivo é que...

Entrevistador: Ou seja, no fundo acha que foi demasiado ambiciosa à partida?

E3MA: Ambicioso porque acho que as pessoas não tiveram consciência exacta da complexidade, e não tiveram, não foi uma candidatura, quer dizer...

Entrevistador: No sentido que não foi como o URBAN por exemplo?

E3MA: Sim, exactamente, o URBAN foi completamente transversal as Câmaras, lá de cima, só que o URBAN para as Câmaras não trazia problemas económicos, não é, portanto realizou-se mais facilmente...

Entrevistador: Era também menos ambicioso, porque o URBAN na Amadora é o poli-desportivo, que é irrisório, certo?

E3MA: Pois, é nada, é nada. Mas aí o URBAN na Amadora também tem a ver com as pessoas que estão à frente, não é.

[conversa até 1:54:27]

Entrevistador: Na IBC teve muitos destes empréstimos de pessoas, não é.

E3MA: Têm que se dar as condições às pessoas para se sentirem bem... por isso que eu sempre digo que as pessoas têm que ter respeito pelas pessoas, é fundamental.

[conversa até 1:56:25]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E4ME

Ficheiros de origem: E4ME VA1.m4a; E4ME VA2.m4a;

27/10/2017

00:00:00 - 1:53:54

Início gravação: E4ME VA1.m4a

Entrevistador: Eu gostava de saber antes de mais como é que chegaste à Iniciativa Bairros Críticos e qual era o teu background quer profissional quer académico, e pronto esta era a primeira questão. E a seguir qual é que foi o teu papel formal, aí dentro?

E4ME: Então, eu era licenciado em Serviço Social, e coordenava um projecto do Programa ESCOLHAS no Bairro da Curreleira. Entretanto, à margem disso, e desde muito novo, desde os 16, 17, eu com algum pessoal de bairros da periferia de Lisboa, nomeadamente da Pedreira dos Húngaros, pessoal Cabo-Verdianos, tínhamos um coletivo, que até era formalmente uma associação, mas nós organizávamos como um coletivo, que todos os fim-de-semana girava bairros, que a gente não conhecia, íamos para lá com meios de produção, máquinas para filmar, cenas para gravar músicas... e depois fazíamos com isso documentários, ajudávamos os jovens a fazer estudos comunitários e... fazíamos esse trajecto não é.. Mas enquanto eu fazia também de forma formal, por exemplo eu lembro-me que a partir de 2004, durante dois anos fui consultor da Fundação Aga Khan para trabalho com jovens na Alta de Lisboa... portanto tinha um trabalho formal de coordenação do ESCOLHAS, e depois tinha assim uma cena assim à volta mais associativa ou de coletivo, que trabalhava as questões da cultura, e da... práticas culturais quotidianas na Grande Lisboa.

Entrevistador: Ainda agora estás na Aga Khan, não é?

E4ME: Sim. Na altura não estava, na altura não estava. Era consultor externo.

Entrevistador: Ah agora estás mesmo.

E4ME: Sim. E pronto, em determinada altura, tu deves mais ou menos saber não é, embora eu não tenha isso muito presente, tu deves ter mais presente do que eu, a partir do momento em que os Bairros Críticos foram lançados, e quando estavam já definidos os territórios, os três, fizeram... lembro-me que tinha de se fazer o diagnóstico, os parceiros locais, com a população, identificando problemas, e depois a partir daí procurar soluções, e procurar recursos para essas soluções... e no meio desse processo fizeram-se workshops, para pensar, ou seja, os grandes temas que se iam definindo neste diagnóstico para trabalhar, depois faziam-se workshops sobre isso... e convidavam pessoas externamente, portanto eu comecei a ir a workshops no Vale da Amoreira, até porque se estava a definir no Vale da Amoreira toda uma área âncora de todo o projecto, que era à volta da cultura e da experimentação artística.

Entrevistador: Portanto tu já estavas no Vale da Amoreira a fazer coisas, não?

E4ME: Não

Entrevistador: Digo a fazer coisas para além da IBC.

E4ME: Não, foi antes disso, desse processo de diagnóstico etc., nem sequer havia equipas no terreno, eles chamavam pessoas de fora, com um certo tipo de experiência, para irem... dar os

seus input sobre esse tipo de experiência, ou seja, para ajudar os parceiros locais e a população a formalizar o plano de acção. Portanto o primeiro contacto foi esse. Depois, um segundo contacto foi quando me convidaram para ir a uma entrevista para dirigir o projecto no Vale da Amoreira.

Entrevistador: Como chefe de projecto?

E4ME: Sim, foi para aí um ano depois, não consigo precisar quando é que foi, acho que foi entre 2007 e 2008. E pronto, foi engraçado porque foi uma entrevista com 8 pessoas, portanto a entrevista tinha os vários parceiros que tinham... imagina, pelos menos tinha a pessoa da segurança social, a pessoa da Câmara, a pessoa do IHRU, a pessoa da Rumo, a pessoa de uma associação que era a Vida e Caminho, que acho que já não existe, mas pronto uma série de pessoas a entrevistarem-me, e acho que até fiquei empatado com o Sérgio mais ou menos, e depois o Sérgio foi.

Entrevistador: Sérgio?

E4ME: Sérgio Oliveira, foi chefe de projecto dos Bairros Críticos. Porquê, porque, entretanto só para tu perceberes, quando fui convocado para esta selecção, isto era princípio de 2008, algo desse género, eles já tinham despedido o coordenador anterior, que era o Alfredo Henriques, depois posso-te dar o contacto destas pessoas também. Aquilo não correu bem e o mandaram embora. E foi para lá o Sergio Oliveira, que também era coordenador do Programa Escolhas, e foi coordenar. Mas depois logo a seguir, cerca de, imagina... portanto, em Setembro, Outubro de 2008, começamos, aquilo estava por eixos, não é... tinhas o eixo... no Vale da Amoreira tinhas, imagina, depois vamos definir isso melhor, mas tinhas a parte âncora que era o Centro de Experimentação Artística, para atividades artísticas e culturais, ligadas à rua, à comunidade e à escola, depois tinhas a parte do emprego, a parte dos serviços sociais e não sei que, tinha outros nomes mas pronto... depois tinhas a parte da governança, depois tinhas também uma parte de reabilitação do espaço público...E eles iam contratar alguém para a parte de Experimentação Artística.

[00:05:29]

Porque era a parte âncora do projecto, não é, entre todos, os parceiros e a população, decidiram que o grande centro de discussão e de desenvolvimento daquele bairro devia ser através da cultura e das artes, até porque, tendo em conta as características do bairro, de ser muito jovem, ter... bem balanceada as diversas ascendências culturais, portanto não era um bairro, imagina que podias dizer que era um bairro de Cabo-Verdianos, não. Tinha, imagina 20% de Cabo-Verdianos, 20% de Guineenses, 20% de Angolanos.

Entrevistador: Era heterogéneo?

E4ME: E que se davam todos independentemente, não havia divisões deste tipo... podia ter divisões, mais pelo bairro ser grande e mais por zonas, do que propriamente por isso. E então por isso apostaram muito na questão artística e convidaram-me para ser coordenador, que fui à entrevista e fiquei. Portanto, entrei formalmente como coordenador do centro de experimentação artística, que depois como sabes vai dar ao edifício, mas depois vamos lá, em Janeiro de 2009. Depois dali a um ano e meio, mais ou menos, o Sérgio foi-se embora e eu assumi a posição de chefe de projecto.

Entrevistador: Portanto tu foste o terceiro chefe de projecto, certo?

E4ME: Ya, e fiquei até o fim, até acabar. Se bem que o Alfredo, o primeiro ainda não foi bem chefe da acção em si, *tas a ver*..

Entrevistador: Foi mais para o diagnóstico?

E4ME: Sim, foi no princípio do Plano de Acção mas não chegou propriamente a... e pronto, assim foi parar ao Vale da Amoreira...foi este o percurso, muito por alto.

Entrevistador: Já li várias vezes documentos e está palavra âncora, do “projecto âncora” é uma coisa que recorrem muitas vezes não só no Vale da Amoreira, mas também na Cova e no Porto... Ou seja, no fundo a ideia do projecto âncora é a ideia de uma coisa que seja um input para depois começar outras acções, que depois se ligam a este projecto inicial?

E4ME: Sim, acho que é mais do que isso. Quer dizer, o Plano de Acção arranca todo ao mesmo tempo, portanto, imagina a questão do emprego dos serviços sociais, da reabilitação, isso arranca tudo ao mesmo tempo, *tas a ver*... Agora, a questão é: todos os parceiros, fizeram mais foco... aquilo que seria talvez mais primordial para o território, e que podia arrastar outras coisas atrás seria a parte da experimentação artística e da cultura.

Entrevistador: Porque achas que...

E4ME: Porque se tu olhares para o diagnóstico, faz algum sentido, *tas a ver*. Porque... o diagnóstico dizia-te... tu tens... ou seja, porque havia uma série de trabalho prévio para ser feito, e a questão artística e cultural pode facilitar a maneira como tu fazes as coisas, não é, como contactas com a população, como descobres as questões deles, mais do que um trabalho muito formal, à volta... o trabalho com a cultura pode ser formal, e já la vamos, mas... mais do que aquela cena do gabinete da questão do emprego. E a questão da cultura ia sendo transversal a todos, então qual é a questão? Tu tens, imagina, tu tinhas 50% da população com menos de 24 anos, e portanto tudo *bué* da jovem. Mas ao mesmo tempo tinhas, já não me lembro de cor, mas debes ter os diagnósticos onde podes ver, uma taxa elevadíssima de abandono escolar. Portanto comesas a ver: metade são jovens, mas esses jovens tipo... estão na rua, não têm como se entreter, não se sentem afiliados à necessidade de acolhimento, *tas a ver*, portanto, do ponto de vista deles. Do ponto de vista institucional, a escola precisa também de respostas criativas, para que os alunos fiquem na escola, que haja metodologias atrativas para os jovens... é uma coisa através daí criar emprego à volta da área da cultura e não sei o que... É o do que te falei há bocado, tens um patamar muito diversificado de heterogeneidade cultural, que ainda por cima se funde, portanto tu no Vale da Amoreira tipo... tu não consegues ser culturalmente ou etnicamente sectário, é impossível, por exemplo tu vês um grupo de kuduro a dançar, e tu vais lá e descobres “Ya, não há lá nenhum Angolano”, *tas a ver*, é só pessoal supostamente português ou Cabo-Verdiano, ou Guineense, tu vez um grupo a cantar o rap crioulo e pensas que é Cabo-Verdiano, mas não é, é Angolano. Isso... esta questão mais quotidiana, dessa geração que já cresceu no Vale, não é, que cresceu toda misturada e não tem essas divisões, *tas a ver*...

[00:10:03]

Depois tens a geração mais velha, dos mais velho ainda com a cena muito ancestral, ainda presente, dos ritos ancestrais, das cenas todas Guineenses, das várias etnias Guineenses, das várias zonas de Angola... está lá muito presente, *tas a ver*... E depois, tinhas também um bocado, para além disso, para além desta cena que estou dizer que é mais *roots*, e mais de lá, embora

muitas vezes procure pontos de equilíbrio mais mainstream, exactamente porque são culturas tão diferentes, que acabas por procurar um foco mais mainstream para juntar todas... para além disso tens também todo o mundo global lá não é, havia pessoal do metal, do reggae, tudo ali... Então pensou-se, e olhou-se portanto aqui já havia [imperceptível] de forma um bocado avançada tendo em conta que agora, houve uma certa sofisticação em pensar que a cultura e as artes foram sempre importantes para o território, mas numa lógica um bocado diferente, porque a onda não era o controlo social, a onda era acreditar mesmo que Lisboa, no seu todo deve ser um espaço cosmopolita, e qual a maneira que pode de facto dar isso, e tendo em conta o atraso que havia na grande Lisboa para isso acontecer, o Vale da Amoreira podia-se tornar, lá está por exemplo, havia um olhar não do Vale como de uma coisa isolada em si mesmo, por exemplo o Vale podia ser criando um Centro de Experimentação Artística ou criando uma oferta cultural e um sítio de experimentação das artes que bebe a isto com coisas de fora também..

Entrevistador: E chamar assim pessoas de fora?

E4ME: Sim, mas numa cena central da zona, não do Vale de Amoreira, central, para este tipo de... que de facto ainda hoje existe esse espaço... ainda existe, já havia esta visão disso... até posso... como há já visão disso, por exemplo [imperceptível] é um bairro que não corre grande risco de ser gentrificado, tendo em conta a distância e a qualidade da habitação, portanto nem havia essa... *tas a ver*. Portanto era mesmo focado na aprendizagem da qualidade sobre o que é, sobre o que tem a mais que os outros não tem, como pode com isso chamar a atenção de outras pessoas para irem lá, e com isso também receber inputs novos, e essa postura poder estar para a Grande Lisboa. Portanto, eu acho que foi este ambiente que estou aqui a falar que criou a potencialidade de âncora daquilo... Depois disso fez o quê? Influenciou as políticas da escola, influenciou a parte do emprego, *tas a ver*, influenciou a economia do bairro também, portanto, é um bocado... [imperceptível].

Entrevistador: Portanto, antes do projecto âncora não havia... as coisas não estavam organizadas?

E4ME: Não, sabias, e isto teve a ver com a motivação para isso, que havia uma série de pessoas que se auto-gestionavam a fazer isso...

Entrevistador: Mas havia já associações que apoiavam estas atividades?

E4ME: Não, a questão é essa, não havia uma espécie de agregação disto tudo para criar um polo maior. Mas o pessoal fazia, as mulheres juntavam-se para fazer batuk... claro que...

Entrevistador: Pois, mas é mais informal?

E4ME: Sim, mas é que ali e a cultura é um modo de vida, *tas a ver*, portanto enquanto aqui chama-se a uma coisa "workshop", "Ah vamos fazer um workshop", se for lá no Vale da Amoreira a dizer "Workshop de não sei que", ninguém vai... o pessoal simplesmente encontra-se e faz. E a ideia foi fazer esta leitura, e discutir com as pessoas e transmitir isso pensado de forma mais agregada podia ser algo com um potencial brutal. Pessoalmente se, não *colisando* isso, mas dando meios de produção para isso. Portanto muito do que, agora já passaram para a acção, mas muito do que se fez no Centro de Experimentação Artística, e quando digo Centro de Experimentação Artística falo da programação feita pelo bairro, não estou a falar do equipamento, isso é outra história, ok? Se o Centro de Experimentação Artística hoje existe enquanto

equipamento, por toda esta fundamentação que te estou a dizer, permitiu-nos fazer com que parte dos fundos da EEA fossem para a construção do equipamento, tudo bem, mas o Centro de Experimentação Artística existiu cerca de três anos antes da construção do equipamento.

Entrevistador: Sem haver equipamento?

E4ME: Sim, tava haver espalhado por vários sítios da freguesia. Ao invés que estar concentrado num sítio, estava espalhado. E a grande cena que aquilo trazia...

Entrevistador: Portanto chama-se “centro” mas não era um centro?

E4ME: Exactamente. Mas a grande... mas tinha uma programação mesmo, tinha imagina, havia um desdobrável, com a programação semanal, *tas a ver*, pronto... aquilo chegou a ter 2 500, 3000 pessoas por mês nas atividades. Aquilo tinhas... a grande cena, foi simplesmente organizar os meios de produção. Imagina tinhas uma escola que fechava as quatro e meia, cinco. O Vale da Amoreira tem escolas desde que nasce até ao 12º, não é. Tinhas essa questão das escolas. Como te disse há bocado, um monte de pessoal simplesmente se encontrava, em casa de um em casa do outro, coisas muito simples.

[00:15:02]

Das cinco da tarde as dez da noite, o armazém da escola, o armazém não, o pavilhão funcionava como espaço de ensaio para estes grupos. Portanto imagina, de repente eles passavam a ter um sítio, que tinha sistema de som, tinha um enólio, tinha não sei que, onde eles podiam ensaiar. Claro que isto depois permitiu mais coisas. Permitiu que se tivesse uma visão mais global do que estava acontecer, não é, “Ah, então aqui tipo 15 grupos de dança”, são deste tipo, daquele tipo e daquele tipo, permitiu que eles se conhecessem uns com os outros, porque o Vale é grande e o pessoal não se conhece uns aos outros, permitiu a partir daí criar grupos novos... Havia, imagina, havia, a parte em que eles ensaiavam, só de dança, estou a falar só de dança, ensaiavam, mas depois em discussão com eles, com estes grupos todos, também se introduziam workshops. Portanto o que é que acontecia, tinhas um horário para eles ensaiarem, que imagina era três vezes por semana, mas depois duas vezes por semana eram workshops. O que é que eram estes workshops? Eram pessoas da comunidade que davam a outros, e outras formas de expressão de dança, que não havia no bairro, portanto tu tinhas imagina, dança africana, kizomba, estes workshops todos, com a população, com o grupo, não é, as pessoas deste grupo davam workshop a população geral, havia pessoal que vinha de Lisboa para lá, mas ao mesmo tempo tinhas por exemplo dança contemporânea, cenas que misturaste lá que não era suposto, *tas a ver*. Pronto, e agora estou a falar-te só de dança, mas isso aconteceu em tudo. Aconteceu na dança, aconteceu no teatro que era na biblioteca. Havia dois teatros lá, um que era formato workshop, que era com o Daniel, o outro que era formato de grupo, que era o GTO. Depois tinhas... mas tudo discutido entre todos e depois tinhas uma programação, que era imagina na escola básica ensaios de dança, na biblioteca do Vale da Amoreira... portanto imagina, escola-estado, não é... a biblioteca do Vale da Amoreira, Câmara, espaço da Câmara. Havia o GTO e o workshop de teatro. A associação angolana, privado- estúdio de música. Escola do Mato, que é a escola a partir do 5 ano- ensaios de dança cigana e aulas de canto, *tas a ver*. Tu tinhas tudo isto espalhado pela freguesia toda e depois também faziam uma coisa que era anualmente havia uma festa no Vale da amoreira, isto influenciou a programação da festa, que passou a ser mais

caseira, e mais de cultura quotidiana e menos estrangeira, no sentido de menos nada a ver com as pessoas, isso por um lado, e depois tu tinhas dentro do mercado municipal, todos os verões, simulava-se uma esplanada de Verão, com este movimento todo e fazia-se uma cena que era todos os fins de semana de Agosto, que é quando está lá *bué* da gente que não vai de férias, e tu simulavas a futura esplanada de experimentação artística. Fazias uma simulação que era real, fazias uma programação para o pessoal ir habituando-se ao esquema de haver um centro e não sei quê, *tas a ver...* Pronto, agora, quando eu te digo que estava por todo o lado, estava por todo o lado porquê? Depois imagina, sabes aquilo que são as AECS, AECS é tipo apoio extra-curricular, é um programa do estado, que dá dinheiro a privados, normalmente associações locais, para imagina das três as seis dar apoio extra-curricular na escola. Este grupo horizontal que tinha estes parceiros que estou-te a falar, mais artistas todos juntos, não é, por exemplo, influenciaram a programação dos AECS. Então tu ias, os miúdos iam às AECS, e tinham, por exemplo sempre aulas de trabalho coreográfico. Depois de repente vais abrir cursos de formação profissional e fazes um CAP, sabes o que é? Aquelas formação para formadores, só para artistas, não é, em que tu vais lá, explicas... na altura era as Novas Oportunidades, explicas “Olha há aqui pessoal que é artista mas é precário, mas é o trabalho deles”. Faz um dossier de cada um, e de repente eles aceitam, muito bem é verdade, são artistas, são precários, portanto olhas para eles como pessoas que trabalham na área da cultura, não é, e fazes uma formação de formadores só para eles, para serem certificados e depois o que é que acontece? O pessoal que ia a esta formação de formadores, depois era até de algum modo beneficiado a ter o pagamento à hora quando iam dar os workshops. Depois aquilo influencia tudo, o que é que influencia? Como no verão, começas a fazer encontros ao fim de semana, de dança e não sei que, no espaço público, e começas a mexer no espaço público também, *tas a ver*. Os miúdos estão na esquina, e depois compras o material para isto tudo. Compras câmara de video para filmar, máquinas fotográficas, sistema de som... portanto de repente depois também já há workshops de video e não sei o que, não é, e de repente são um bolo de toda a gente, imagina, queres fazer uma cena, um *battle de kuduro* aí na rua, os putos se auto-organizam-se, vão buscar o material de som, *tas a ver*.

[00:20:05]

Os jovens da esquina querem fazer um concerto de rap, falavam com um bar lá do centro comercial, levavam material de som para lá, *pow, tas a ver*, então começa a haver uma programação brutal.

Entrevistador: Esta metodologia de trabalho, esta forma de trabalho, nasceu ao longo do processo, ou havia... tu e outras pessoas, decidiram, já tinham antes, mais ou menos, a ideia de que isso poderia funcionar assim? Ou foi mais no percurso, foi mais contingente?

E4ME: Hm não, depende... estás a falar é, por exemplo, acho que esta questão de fazer uma programação fixa, estável ao longo dos tempos, sem centro é uma estratégia muito minha, apresentada por mim. Porque tinha várias razões de ser. Uma era de escolher o mais possível pessoas que estão fazer coisas características no bairro, envolver o maior número de parceiros possível na sua organização, quando eu te digo, por exemplo que tinhas cenas numa escola, cenas numa outra escola, cenas na biblioteca, cenas na associação angolana, cenas num programa Escolhas que havia lá, e depois mais ad hoc noutras cenas, era uma maneira de tu

influenciaries também os parceiros locais, a fazerem parte deste movimento, a acolherem, *tas a ver*, e depois tirar as vantagens disso. Portanto isto acho que foi uma cena muito minha que apresentei. Agora, mas ainda assim fi-lo, e isso que é importante, numa lógica horizontal. Por exemplo, as nossas reuniões, tinham na mesma mesa o presidente da associação de Cabo Verde como tinha tipo a diretora da cultura da Câmara, como tinha os artistas, portanto as reuniões do grupo de trabalho do Centro de Experimentação Artística, onde se falava da programação, eram feitas assim. E com projecção com o orçamento aberto. Para todos decidirem o que é que se faz com o dinheiro, para a gente saber que “Esta programação isto...”

Entrevistador: Mas este dinheiro era já [falas sobrepostas] enfim era fragmentado dependentemente das acções?

E4ME: Depende, depende porque era... depois houve a questão dos EEA Grants, que financiou em grande parte o centro, mas um bocadinho as atividades.

Entrevistador: Era 80 e 20 a proporção, ou não?

E4ME: Já não me lembro... ah não, isso era, a proporção era...pronto, isso sem dúvida. Agora, esta programação, muito do que se colheu do orçamento, foi com parcerias... porque por exemplo tu tinhas... antes de isso acontecer, desta forma que te estou a dizer... por exemplo, acolheres o que já existe, é *bué* importante por uma questão de organização mas não existe, não é, que abrires um espaço para as pessoas ensaiar, por exemplo, não é, pronto. Agora, também fizestes uma série de workshops experimentais no princípio, portanto antes de acontecer desta forma que te estou aqui dizer, a gente fez uma série de workshops experimentais em que trouxemos pessoas de fora, e pessoas de dentro para darem workshops uns aos outros [imperceptível]. Pronto, tu a partir de workshops, e destas experiências que tiveste alí no princípio, mais concentradas nas férias de Verão e férias de Natal, quando o pessoal tem tempo e não sei que, os parceiros começavam também a assumir tendências com a qual tinham mais jeito, e por isso nós também, por estarmos todos juntos numa plataforma, fazíamos movimentos para arranjar dinheiro para isso... Por exemplo, há coisas que tu não precisavas de arranjar dinheiro, não é, pronto, digo que a escola tem espaço, a escola é pública “Bora abrir a escola à comunidade” pronto isso é uma questão de organizar, não é uma questão de haver dinheiro, é de haver boa vontade, *tas a ver*, pronto. Agora imagina, tens um coletivo de pessoas, não é, a pessoas A que está muito interessada em que jovens africanos façam dança contemporânea, com o nosso apoio de nós todos em parceria, candidatasse a um projecto qualquer, imagina do ESCOLHAS, ganha dinheiro e paga essa parte. Outra associação... o pessoal também começa a posicionar-se em relação ao que é necessário para desenvolver estas atividades.

Entrevistador: E se não tivesse havido esta dinâmica?

E4ME: Não faço a menor ideia. Agora também posso dizer o seguinte, espera. Portanto isto era horizontal, o pessoal tomava as decisões, com pessoal que tava habituado a decidir as coisas com a comunidade, em fóruns de partilha horizontais. há uns detalhes interessantes, políticos, que acho que é importante perceberes, que é, tens o território e tens o contexto, não é, por exemplo, eu tive... trabalhei em Cascais, e trabalhei na questão da governação, e quando falas em governação integrada para mim, mais do que ter um papel que diz que é assim e assado, é

depois o perfil, o procedimento, como é que se faz as coisas, como é que és, é isso que interessa mais.

[00:25:01]

[imperceptível] em Cascais, com as pessoas, e tu tinhas que entrar numa lógica menos técnica, e mais espiritual, porque muitas organizações locais são ligadas a freiras e não sei que... e tu imagina, constróis um modelo de análise de ação através de sonhos, o pessoal fala em sonhos para os territórios, o pessoal escreve os sonhos, depois vais agregando os sonhos, a pensar ao que é que é preciso construir para chegar aqueles sonhos. Por exemplo, em Lisboa, aqui, é muito técnico

Entrevistador: Mais formalizado?

E4ME: É muito técnico, com um saber técnico. No Vale da Amoreira é *bué* político.

Entrevistador: O que é que entendes por político?

E4ME: Pronto, partidário, não no sentido de política, *tas* a ver, pronto. E por isso é *bué* importante também... ou seja basicamente na margem Sul, as coisas são um bocado diferentes do que aqui na margem Norte. E há umas características transversais. Uma é... cada vez menos, mas durante este tempo foi sempre, que é, o partido comunista, CDU, ganhar em todas as Câmaras, isso era uma transversalidade... Ao mesmo tempo ter uma sociedade civil muito grande, portanto há montes de associações, só que estas associações são quase todas ou pessoas ligadas à CDU, ou pessoas ligadas ao PS. não tens um tecido associativo técnico... é muito ligado à política partidária da zona. De tal maneira que tu, por exemplo, os diretores, os presidentes, de todas as associações já foram candidatos... portanto tens este contexto... ah e outro contexto agora, que é CDU todas as Câmaras, a partidarização das associações e das IPSS... menos votos, é o sitio com mais abstenção... de tal maneira que tu viste agora em Almada votaram 7 mil pessoas novas, *tas* a ver... O que é que acontece, o que é que acontece com esse fenómeno? Mesmo que tu sejas um gajo que faça a cena participada, horizontal e não sei quê, nesse ambiente tens que ser especialmente cuidadoso, porque quando tu *tas* numa mesa sentado, com alguém, esta pessoa, é literalmente assim, os funcionários da Câmara, são também afiliados ao partido comunista, portanto há esta dupla cena, o da associação angolana é do partido comunista... claro que eles dizem que estão a defender a sua associação, mas pronto... a pessoa da associação Cabo-Verdiana é do partido comunista, esta senhora de uma IPSS é do partido socialista, e o diretor geral do instituto público que está aí é do PS... Portanto tu *tas* ali, *tas* a ver, numa cena muito acesa neste sentido... Ainda por cima com este contraste também, que é Câmaras... Câmaras CDU, mas o governo central PS, portanto... Câmaras CDU mas institutos nacionais lá da zona, PS.

Entrevistador: Podia acontecer que no mesmo contexto em que se discutiam coisas ligadas a programação também surgiam outras questões que não tinham a ver com, porque eles já tinham outras...

E4ME: A questão é essa, para fazer tudo de forma participada tinhas que ter uma transparência brutal, tomar as decisões com todos presentes... os nossos mails era incríveis, eram mails com todos, tudo com toda a gente, para tomares as decisões e não sei quê... Era preciso, isto é uma grande aprendizagem, porque depois é assim, imagina, tu fazes aqui esta reunião, a reunião

acaba, se não fica bem esclarecida, fica no ar, e estas três pessoas que estão aqui da associação, das associações locais e pessoas da Câmara, depois encontram-se três dias depois no grupo de trabalho do PC da zona, e falam sobre isto e tomam alguma decisão, voltam para o sítio onde estão, como uma decisão tomada, que foi fora do círculo de trabalho onde tu estás e portanto, é preciso ter cuidado... Portanto, foi *bué* da importante, tens que ser sempre que... tu falas sempre da participação, e da horizontalidade, mas ser ultra transparente nisto tudo de maneira que ta tudo *bué* da claro, *tas* a ver... Nisso sou exigente, tens detalhes específicos que acho que não vais encontrar isso nem na Cova nem no Porto, mas tinhas este fenómeno assim... Por exemplo, para tu veres, para isto ser uma parceria alargada, e o que é que tu podias fazer, de um ponto de vista político? [imperceptível] tu podias ter, imagina o partido comunista, CDU a fazer campanha alertando para as cenas que tu vais fazer nos bairros críticos, “Ah, vou construir isto, isto e isto”, *tas* a ver, e podias ter o PS a fazer campanha com o mesmo, *tas* a ver... Como podias ter imagina o PC a bloquear uma coisa específica dos bairros críticos, e depois tens o governo a dizer que eles não querem fazer, portanto, é *bué* complicado...

Portanto, acho que este perfil de alguém que se saiba dar com pessoas diferentes, que saiba ser ultra-transparente nos processos, que não toma decisões assim... claro que tu podes ir assim a ter contigo, para fazer charme, para falar um bocado durante o dia, não é, mas as decisões precisam de ser mesmo tomadas alí com todos.

[00:30:16]

E depois, outra grande vantagem, que havia aqui, tem um bocado a ver com a escolha das pessoas que eles fizeram foi, como te expliquei, como percebeste há bocado, depois estas pessoas, esta sociedade civil que é do ponto de vista temático muito representativa, portanto imagina as associações de imigrantes Angolanos, a associação de imigrantes Cabo-Verdianos, a associação de imigrantes de Moçambicanos, imagina... associação de moradores da zona A, associação de moradores da zona B, a associação de moradores da zona C, *tas* a ver, depois a IPSS que trata do pessoal idoso, a ONG trata do pessoal desempregado, pronto, imagina este panorama todo, não é... Apesar de ser muito representativo tematicamente, depois não era de facto a população.

Entrevistador: Pronto, porque esta questão da representação é uma grande questão...

E4ME: Claro..

tudo aquilo que te estou a dizer, por exemplo, tu tinhas, isto já foi há algum tempo, a votação para a Junta de Freguesia, que normalmente são as mais participadas, na altura era 33%. Portanto numa população que era de 10 000, oficialmente, mas que não oficialmente era tipo 20 000, portanto o presidente da junta era eleito 1800 votos, portanto... Outra vantagem que houve aqui, foi esta relação com a comunidade e a seguir... ter o plano de negociação formal com as organizações, mas depois também ter um tipo de afiliação com as pessoas do território, ganhar força também... Por exemplo, se tinhas uma relação *bué* grande com os jovens do bairro, os jovens gostavam de mim, [imperceptível] organizavam, há muito por causa de mim através da rua, que por as instituições, se calhar foi eu mais que bati pé no bairro a procura dos jovens para eles irem aos workshops, para fazerem os workshops deles e para eles organizarem o que quiserem, fui mais eu que fiz isso do que propriamente as associações que o fizeram, as associações

acolheram-nos no fundo, não é... mas esse peso, ou seja pessoas com uma experiência de trabalho comunitário grande era importante porque? Porque tu ao conseguires cativar, com a maneira como tu és, porque estás à vontade, vários segmentos da população, também ganhavas tu peso com isso, não estavas só nas mãos não é... porque a certa altura tu estavas nas mãos deste coletivo, não é, e tu sabes que em qualquer momento por alguma questão política pode rebentar tudo, não é, mas tu não estás a organizar aqui, num sítio aqui, decides e fazes com a população, de repente nós conseguimos garantir que estejam lá 100 pessoas, imagina, com as associações que acolhem, depois eles não podem também dizer que não às 100 pessoas, ficam mal vistas. Então *tas* a ver, havia um bocado este jogo, esta *jinga* política, tens que ser *bué* transparente, tudo que digo com o testemunho, tudo decidido com todos, olhos nos olhos, mas depois tinhas que ter *bué* força tu, enquanto equipa, para estar na rua, para arrastar pessoal, para isso servir como contra poder teu. Como o pessoal assume a cena, de repente tão lá 100 jovens, ou tão lá 100 moradores, a esse lá é onde? Na sede da associação, um está a fazer a dança, um está a fazer a assembleia de moradores, ou *whatever*, não é, e isto também te dá um certo... “Epah, agora tenho de fazer isto, senão...”

Entrevistador: Na verdade...o carácter experimental da IBC, por exemplo no caso do Vale da Amoreira, prende-se também com o facto de, ou seja, eles podiam ter escolhido, e escolheram os vosso perfis, não é, mas claro que não tinham certeza depois realmente como é que vocês iam trabalhar, não é..

E4ME: Claro, sim..

Entrevistador: E por outro lado o facto de não ter, por exemplo, a questão do financiamento, sim tinham uma parte do financiamento para determinadas coisas, mas o facto de depois ir buscar de formas diferentes financiamentos para fazer novas oportunidades ou outras coisas, era tudo instável, de alguma maneira, certo?

E4ME: Sim, sim, eu te vou dizer isso o financiamento é importante porque é assim. Uma das provas relativamente interessantes e tu podes aferir isso mais ou menos, mas, do sucesso disto, era como tu, num território que não estava habituado a ganhar estes dinheiros, de repente limpava tudo, ganhava tudo.

Entrevistador: Ganhava em que sentido exactamente?

E4ME: Epah, tudo o que concorrias, ganhavas. Porque tinhas tipo o discurso tão afinado, tinhas o protocolo não é, que te dava uma visão lógica e racional e já com medições e indicadores do território, não é, portanto estava tudo tão bem articulado, que tu estavas aqui numa mesa, porque havia estas reuniões temáticas, depois havia a grande reunião, não é, que funcionava como assembleia, e toda a gente sabe qual é o seu papel. Portanto era assim, tu querias fazer uma candidatura ao Escolhas, não é, as pessoas, a gente insistia, os de quarenta, quem é que vai fazer a candidatura? Quem é que é a cabeça? Quem são os parceiros? Que discurso é que se vai fazer? O que é que as entidades financiadoras recebem? Um discurso muito articulado, uma parceria muito forte, uma ligação enorme entre o diagnóstico e o que se vai propor, então ganhou-se tudo.

[00:35:26]

Não houve uma única candidatura, destes financiamentos europeus, milhões de euros [imperceptível] a gente ganhava sempre... Porque normalmente estas cenas, por mais que digas o discurso, das parcerias, do diagnóstico, é tudo muito feito ad hoc, *tas a ver*, tudo muito feito para caber naquele financiamento, tudo muito orientado, enviesado para a caixa, tu ali tinhas, tinhas a dimensão do território aqui, a problemática toda do território, com as suas potencialidades internas com aquelas que tinhas que te focar externamente e ao que é que correspondia, e tu quando te candidatas a esse projecto estás a cumprir parte, não é, porque a outra parte depois o bairro sozinho resolve, mas tu com esta candidatura vais fazer isto, *tas a ver*. Por o outro *coiso* vais fazer... tava tudo muito bem, era impossível.

Entrevistador: Isto acho que é uma diferença comparado com os outros bairros..

E4ME: Não tem nada a ver, para já eram muitos parceiros, muito diversificados..

Entrevistador: No Vale da Amoreira?

E4ME: Sim. Eram tipo 40, 45, assim... só estou a dizer o caso das mais locais,

Entrevistador: Mas não tinham... o mesmo "poder territorial", que por exemplo tinham na Cova da Moura? Não tinham o mesmo enraizamento político...

E4ME: Não, não a singularidade que havia na Cova. ...

Entrevistador: Não se verificava a mesma coisa no Vale da Amoreira, e isso?

E4ME: Não, no Vale não. Tens diferentes, um compromisso muito maior da Câmara no Vale. No Vale da Amoreira era *bué* claro o compromisso da Câmara com aquilo.

Entrevistador: Portanto, o facto da dimensão política ser muito clara quer a nível do concelho, quer a nível do Vale da Amoreira, foi um elemento que ajudou a concretizar determinadas coisas?

E4ME: E outras coisas, mais do que isso, e a ser diversificado, *tas a ver*. Outra coisa *bué* diferente, que acho que é importante para isto que te estava a explicar é como é que o grupo das artes funcionava. Todos os grupos funcionavam assim, atenção, o do emprego era igual... pronto. Claro que depois mudam os parceiros, não é... Uma cena *bué da* importante é que, se tu vires bem os planos de acção como estão desenhados, muitos... eu estou a dizer isto genericamente, claro que tem diferenças mas... no Lagarteiro, pelo atraso que houve em ter uma equipa lá no terreno, aquilo foi muito os bairros críticos e a equipa a puxar a cena, o território era minúsculo, portanto foi muito os bairros críticos, as equipas a pôr as entidades a mexer. Na Cova da Moura, o plano de acção está desenhado como parte das associações, ou seja, tu olhas para o plano da Cova da Moura e percebes claramente que é suposto ser aquela entidade a fazer não sei quê, no Vale da Amoreira não, no Vale da Amoreira havia uma grande abstracção. Ou seja, as coisas estavam escritas como elas deviam ser feitas, mais ou menos, mas depois era o coletivo que ia decidir como é que se fazia aquilo... Por isso não havia a questão da singularidade da ator, com tanta força. o plano de acção era para ser discutido e implementado colectivamente... E isso foi uma grande diferença. Portanto, se vires o plano de acção do Vale da Amoreira, mesmo as acções são genéricas, *tas a ver*, e tu percebes que nenhuma daquelas coisas é uma entidade que vai fazer.

Entrevistador: Mas supostamente havia uma linha... e depois havia os...

E4ME: Responsáveis...

Entrevistador: Havia a identificação dos actores que iam executar...

E4ME: Ah, isso não. Tu tinhas as medidas, que tu vês que são medidas um bocadinho mais abstractas do que as outras, não são atividades concretas, são medidas, *tas* a ver, e depois tens ao lado tipo, o tipo de recursos que podes ir buscar para aquilo, mais ou menos situá-los, não é, e depois tens ao lado também, quem faz..

Entrevistador: Quem é que faz o quê, sim.

[00:40:01]

E4ME: Isto do quem é que faz é uma cena grande, não é tipo 1 ou 2... claro que nas questões mais relacionadas com o espaço público, o quem é que faz está muito relacionado com o IHRU e com a Câmara, mas depois mesmo para fazer isso, foi feito com todos. É a maneira como tu fazes uma cena de governação supostamente integrada, participada e não sei quê, mas depois há algo muito importante que tu não lês quando vês os documentos, que é o perfil das pessoas que estão lá, *tas* a ver, e dos que estão lá, dos que foram contratados e dos que já lá estão, e depois também como é que tu... como é que as coisas realmente se fazem, como é que isso contamina... ou seja, para mim governação integrada depois também tem que passar pela parte colaborativa e de solidariedade etc. Então por exemplo, eu levei um exemplo, que é o exemplo mais formatado que poderia haver, no plano da acção, que era a realização do espaço público. Vês lá responsável - Câmara. O que é que nós fizemos nesse caso, só para perceberes? Para cumprir grande parte deste plano de acção relacionado com o espaço público, candidatamo-nos a um QREN, ganhamos, e esse QREN ganhou um prémio, Pronto, o que é que acontece? Tu vês aquilo do QREN e pensas "Ok, é uma cena básica, candidataram-se, renovaram o espaço público, a Câmara vai receber o dinheiro, os arquitectos da Câmara fazem o projecto e está feito." Nem isso aconteceu. Portanto o que estou a dizer é, mesmo na parte onde o número de pessoas, de parceiros implicados, é o menor possível, supostamente, e está muito estabelecido para toda a gente quem são os responsáveis, que é tipo Câmara e IHRU, até nisso, a prática não foi essa... Nós fizemos *walkthroughs*, imagina, com a polícia e com o ladrão, portanto tinhas tipo o *bófia* e o mitra da esquina, o professor e o aluno, a associação local e o IEFP, todos juntos na rua, com o papel, a discutir não é, o polícia a discutir que isto deveria ser fechado aqui, as pessoas a dizer que deveria ser aberto... eph discussões... e disso deu desenhos que depois deu, desenhos até manuais, que depois deu...Portanto imagina, até o espaço público, invés de ser uma cena de encomenda e faz, foi todo decidido com mecanismos onde as todos participassem, *tas* a ver.

Entrevistador: Como por exemplo no caso da Cova da Moura, que era suposto passar por um Plano de Pormenor, que era encomendado por fora, o Vasco... da Cunha, portanto a diferença é extremamente alta neste sentido.

E4ME: Sim, sim. Portanto eu às vezes, até dou esse exemplo, quando precisam que eu... às vezes mostro até os rabiscos que as pessoas fizeram e depois o projecto de arquitectura, para o pessoal perceber bem como... era uma coisa de tal maneira pré formatada e de tal maneira óbvia quem é que faz o quê? Mas até aí, o processo é de colaboração, e de tensão e de conflito. Ou seja, isso é *bué* importante, porque só assim tu ganhas afiliação ao projecto, porque se aquilo vai, imagina, se aquilo vai ganhar o QREN, vai parar a Câmara, a Câmara com o arquitecto faz o projecto, e faz, não há conflito. Depois há conflitos de uso, que é, não está apropriado, os jovens adaptam-o, os velhinhos agarram nisto e põem ali... mas isso é outra coisa. Agora aqui há

conflito, estás no momento em que vais decidir o que se vai fazer, há conflito... mesmo pôr as pessoas que têm posições diferentes sobre o território a olhar para o espaço público e decidir como é que se vai fazer. E com esse conflito, não é, as pessoas ficam mais próximas, porque ao resolver conflitos pões as pessoas mais próximas, não é.

Entrevistador: Conflito criativo, não é?

E4ME: Ya. Ou resolver um conflito, há uma solução, não é, implica determinados tipos de processos que tu às tantas... E portanto, o Vale da Amoreira tinha essa cena. Só para... sobre estes grupos de trabalho, sobre a maneira como se trabalhava, e sobre esse perfil que te falei muito partidário, não é. O que é que aconteceu? Houve duas coisas que concorreram... houve mais que duas coisas, mas houve duas coisas em concreto que concorreram para que isto acabasse em tragédia, não é...

Entrevistador: Isso o que?

E4ME: A iniciativa alí, ou seja, para que este tipo de processos que te estou aqui a falar..

Entrevistador: Acabassem?

E4ME: Sim, não tivessem continuidade. Uma, sem dúvida, foi... no fundo, isto é, no fundo, no fundo, isto teve em acção, assim como te estou a dizer dois anos e meio, três, muito pouco tempo, porque aquilo começou em 2005, fazer o diagnósticos, se eu só entrei em 2009, *tas a ver*, o tempo demorou...

Entrevistador: Era isso que estava a refletir quando me disseste 2009...

E4ME: As coisas na prática duraram dois anos e meio, três, que é muito pouco tempo para solidificar este tipo de cena. Pronto, o que é que acontece? Um, eles resolvem acabar aquilo 2 anos antes, aquilo acabava oficialmente em Dezembro 2013, aquilo acaba em 2011, acabam aquilo logo, pronto. Acabou em 2012, no princípio de 2012...

Entrevistador: Quando o IHRU saiu da Iniciativa, estás a falar disso?

[00:45:07]

E4ME: Sim, exactamente, isso. Bastava, nós estávamos a passar este mecanismo todo que estamos aqui a falar, todo, de tomada de decisão, de encontros, de periodicidade dos encontros, núcleo executivo... bastava transitar isto tudo para um mecanismo que está na lei, mas que não estava em vigor no Vale da Amoreira, que era a Comissão Social de Freguesia.

Entrevistador: Eu li que foi criada, mas queria-te perguntar, não sei bem o que é que era exactamente?

E4ME: Então a Comissão Social de Freguesia, é algo que está na lei, que permite... todas a freguesias devem ter, mas muitas poucas...

Entrevistador: Devem ter ou podem ter?

E4ME: Não, devem ter. Mas muito poucas funcionam. Que é um sítio onde se sentam, todo o panorama institucional, e não institucional, pode ser também pessoas de uma freguesia. Pronto, imagina, actores da cultura, ONGs, actores sociais, emprego etc., pronto. Muito poucas têm isso a funcionar, muitas poucas têm isso a funcionar, e podes ter pessoas também em nome individual, etc., pronto. O que é que acontece? A maneira como tu organizas isso é mais ou menos livre, tens que estar dentro da lei, mas podes organizar como quiseres não é... nós estávamos a fazer uma organização, estamos a tentar melhorar o que já havia formatado, na maneira como se organizava

o plano de acção no Vale da Amoreira, para a Comissão Social de Freguesia. Mas mal, tipo, ou seja...

Entrevistador: Tentaram migrar o modelo de gestão para a Comissão?

E4ME: Sim, sim, sim. E isso começou, já estava a começar, independentemente daquilo que aconteceu, estava previsto, não é, passar aquilo, migrar aquilo para uma coisa que está na lei, e que existe, e que possa ser adaptado, e que se as pessoas também assumirem essa cultura, o trabalho ali fica ali, não é. Só que o que é que acontece logo a seguir, para além de... para além de haver este processo de retirada do IHRU, não é? A seguir por causa da Troika, dá-se a fusão das freguesias.

Entrevistador: Em 2012?

E4ME: Ya, então o que é que acontece? Deixou de haver a freguesia do Vale da Amoreira. Isto foi mesmo, no momento em que nós saímos, e que se estava a migrar isto tudo para ali, *pumba*, cai essa cena, Vale da Amoreira deixa de existir, passa a ser Vale da Amoreira e Baixa da Banheira juntos, pronto. E tramou esta lógica. E depois tiveste coisas práticas, aqui também foi uma lista a acabar por causa da ruptura que eu te falei, e durante este processo que te falei, de toda a prática aqui do Vale da Amoreira, fez-se o projecto e construiu-se o Centro de Experimentação Artística, por exemplo, que também foi um projecto discutido com os moradores e... e quando chega a esta fase, invés de ser como eu te falei, no grupo de trabalho, nós tínhamos na cultura que era assim cena aberta, orçamento aberto, tudo a discutir, quando chega o momento da inauguração aquilo formalmente pertence à Câmara da Moita. Tu vais lá agora, eu até apareci ir lá sem avisar, aquele espaço está aberto o dia todo, portanto aquilo dá para tar aberto das nove até à meia noite, como café, agora vais lá agora e vais ver que está fechado. Isto contribuiu para do ponto de vista deste ambiente, para que a parte mais... a lógica de olhar para o território de forma integrada, e abstracta, e solidária, acabou. Mas por exemplo, se tu fores para a área do emprego e empreendedorismo, que era uma das áreas dos bairros críticos, e que os grupos também funcionavam como eu estou a dizer, portanto a cena horizontal, continuam. Continuam até um ponto que aumentou e faz-se benchmarking, *tas a ver*, ou seja, tu tinhas a Rede de Empregabilidade do Vale da Amoreira, que foi no fundo é o quê? Era o grupo de trabalho que tava... era o grupo de trabalho, que no fundo era o Centro de Experimentação Artística, o grupo de trabalho do Emprego virou a Rede de Empregabilidade do Vale da Amoreira. A seguir, já no fim dos Bairros Críticos, aquilo já era a Rede de Empregabilidade da Moita, depois logo a seguir virou Rede de Empregabilidade Barreiro-Moita, e agora tu vês as entidades que construíram isto, a serem as que estão a instigar por convite da Margem Norte, a Rede de Empregabilidade de Lisboa, a Rede de Empregabilidade de Oeiras, portanto este modelo até cresceu. O que é que aconteceu, porque é que isto aconteceu um bocado? Porque se tu olhares para as questões que estou aqui a falar, não é, dos serviços sociais, na área dos serviços sociais, na parte da cultura, na parte de reabilitação urbana, olhares para isto tudo, a parte do emprego e do empreendedorismo é a mais técnica de todos. Portanto menos partidariado, mais com [imperceptível] profissional, e por isso é que foi aquele que... As pessoas encontraram ali, de facto, uma forma de trabalhar, de funcionar, *tas a ver*, que se manteve, alargou-se, consolidou-se, *tas a ver*.

[00:50:32]

Entrevistador: Isto pode ser um efeito da IBC no tempo?

E4ME: Claro, claro, sem dúvida... mas o que estou dizer é...

Entrevistador: Ou seja, no fundo é como se fosse uma parte da IBC ainda existisse, mesmo que a iniciativa acabou...

E4ME: Sem dúvida, completamente, completamente... o que te estou a dizer é exactamente isto. Por causa do perfil das pessoas que estavam neste grupo, não é, *pumba*, o que é que aquilo tinha de especial? Vou te dar um exemplo... isto também tinha o espírito do resto, que era, era uma cena muito horizontal, e tu tinhas também, tipo as organizações de imigrantes tinhas lá o que, tinhas a RUMO, que é uma entidade importante no Vale da Amoreira, e depois tinhas, imagina, as pessoas do IEF, do Barreiro, as pessoas do centro de formação profissional, as escolas profissionais, tudo misturado... empresas, tudo misturado, *tas a ver*. Portanto, o que é que acontecia? Por exemplo... uma cena normal é que tu vais ao IEF, vês os cursos que há, inscreves-te, vais lá fazer os cursos, não interessa qual é, pronto, é isso [imperceptível]. O que é que se fez ali? Fez-se uma cena chamada "percursos integrados" que era para já não havia a cena de tens documentos não tens documentos. Como tu sabes se tu não tiveres documentos não podes fazer uma formação profissional, então o que acontecia era, toda a gente que queria arranjar emprego, entrava para lá para esta rede, portanto, toda a gente! Tens documentos, não tens documentos não interessa. E depois faziam-se uma série de workshops, em que estas pessoas que estou falar, destas instituições, cada uma dava a sua parte, para as pessoas descobrirem o que querem fazer, o que é que não querem fazer. Porque o que é que acontecia na altura, e acontece em todo o lado, ainda hoje, que é "Eu quero é um curso, tenho o sexto ano, quero um curso. o que é que há aí? Há de cabeleireiro? Vou para o de cabeleireiro". Recebes uma bolsa, vais para lá, depois às tantas pedem-te os documentos da escola e vais ver "Ah, afinal não tem o sexto ano, tem a quarta classe", pronto, o curso já não abriu porque isso aconteceu a uma série de pessoas, o curso já não abre, ou o curso abre e as pessoas vão, mas vão fazer só porque querem a bolsa e não querem ser cabeleireiros mas vão para lá... ou a pessoa tal inscreve-se e não tem documentos e não dá, *tas a ver*. Isto também acontece no país inteiro. O que se fez ali foi uma espécie de percurso integrado em que toda a gente entra, toda a gente entra independentemente da idade, independentemente dos documentos, pronto. E durante um momento, que dura pouco tempo faz-se uma série de workshops em que as pessoas definem o que querem fazer, o que não querem fazer, o que é que querem de certeza e o que é que não querem de certeza, *tas a ver*. Se calhar até arranjas um emprego rápido, invés de estarem a tirar o curso, *whatever*, fazia-se este esquema todo, com a participação dos IEF's, das associações locais, das empresas, fazia-se este percurso. Enquanto as pessoas fazem este percurso, em contacto com o CLAI, portanto o centro local de apoio à imigração do bairro, ou em contacto com o SEF, que fazia parte, tratava-se das questões destas pessoas, portanto eles não eram excluídas por não terem documentos. Enquanto havia um processo onde elas viam o que queriam, tratava-se das questões delas, para estarem aptas a entrar. No fim deste processo o que é que tu decides?

Entrevistador: Que é um problema que por exemplo na Cova, esta questão dos documentos é essencial.

E4ME: Sim, claro, não mas aqui também há, no Vale da Amoreira, o pessoal Guineense, Cabo-Verdiano, são pessoal sem documentos. Mas pronto, o que te estava dizer era, as pessoas faziam este percurso, e as pessoas fazerem este percurso, em contacto com as empresas da zona e não sei que, é que definia os cursos que abriam. Então nós invés de ter a cena do... tu vais lá e eu recebo o Alessandro “Olha, em Janeiro começa um de cabeleireiro, em Março um de mecânico, e não sei quê...” Havia um cruzamento entre aquilo que as pessoas queriam fazer, aquilo que havia no mercado da zona, portanto o que é que acontecia? Tu o que ias fazer era o que tu querias, e depois arranjavas logo trabalho [imperceptível]. Então imagina duas vezes por ano, duas vezes por ano, tu fazias planos para cursos. Porquê? Era para plano civil, de Janeiro a Dezembro, portanto tu antes fazias com o IEFP, com os centros de formação, com as escolas profissionais, e com todo o volume que tu recolheste nestes percursos, tu definias que cursos é que ias abrir.

Entrevistador: Mas esta gestão foi...

E4ME: Dos Bairros Críticos, é dos Bairros Críticos..

Entrevistador: Mas esta lógica, por exemplo nesta coisa muito especifica, foi pensada antes ou foi no momento?

[00:55:03]

E4ME: Não foi no momento que aconteceu. Sim porque o momento permite ter pessoas que sabem da área, por exemplo como a RUMO, permitia haver na mesma mesa a diretora do IEFP, diretoras do centro de formação, e na mesma mesa pessoal imigrante, associações locais, portanto as pessoas ao aproximarem-se e afiliarem-se com os problemas que existem...

Entrevistador: E depois consolidou-se como prática...

E4ME: Claro. Agora...

Entrevistador: Ainda hoje funciona assim?

E4ME: Sim, sim, completamente. Isso foi feito ali. O que é que isso permite? Epah, isto é um sucesso por várias razões. Para já tu ao abrires cursos ou ao programares cursos que não abrem, custa muito dinheiro.

Entrevistador: Exacto é isso que estava a dizer.

E4ME: Portanto logo por aí, safas a cena. Tu teres pessoas desempregadas, gastas muito dinheiro. Teres pessoas que chumbam, gastas muito dinheiro. Porque isto era, o que te estava a dizer, isto acontecia para Janeiro, onde tu definias a cena da formação profissional, que cruzava centro de formação profissional, escolas profissionais, portanto esta cena em Janeiro, de Janeiro a Dezembro. E depois tinhas um outro momento de definição disso que era em Setembro, com os cursos que havia na escola, onde tu também definias neste processo, que cursos é que ias abrir nas escolas, e nas escolas chegou-se ao ponto até de definir o perfil dos professores. O que é que começou a acontecer. Cursos cheios, pessoas contentes com os cursos que têm, pessoas a saírem dos cursos e entrarem em emprego automaticamente, pronto isso por um lado. Isto foi de tal maneira pensado até do ponto de vista de impacto económico que... isto que estava-te a dizer, por exemplo, as pessoas irem para o IEFP do Barreiro, e inscrever-se e não sei quê... esse peso, mais os cursos não abrirem e não sei quê, a gente conseguiu convencer o IEFP, a fazer para o

Vale da Amoreira uma medida atípica, e portanto tu no Vale da Amoreira tinhas, pago pelo IEFP, pago pelo IEFP, uma técnica de emprego, e uma técnica de empreendedorismo. Que faziam... no fundo o que é que elas eram? Os pivots desta rede, desta rede a funcionar, porque era muito mais barato, mas de longe mais barato, o IEFP pagar estas técnicas que estão ali a agilizar isto, Muito mais barato. E então... pronto... esta rede que te estou a falar, que era a rede de empregabilidade... mas era uma cena assim complexa, por exemplo, imagina uma pessoa destes percursos integrados que tinha muito jeito para o negócio. Fazia-se negócio, mas fazia-se negócios de 200 mil euros como se faziam negócios pequeninos... E então isso progrediu de tal maneira que... trouxe a rede de empregabilidade de Barreiro-Moita e agora... tens a RUMO, esta entidade a ajudar a implementar estas redes em Lisboa, em Oeiras, no Seixal, portanto isto cresceu, cresceu, cresceu... Isso é um exemplo de...porque lá está, também continua a trabalhar assim, portanto tem a ver com o perfil... e foi de tal maneira que quando mudou de Governo, manteve-se tudo.

Entrevistador: Isso é interessante... havia uma coisa aqui... de um carácter mais geral, quando é que achas que foi o momento em que os atores que estavam envolvidos, perceberam que as coisas estavam a mudar, achas que há um momento que se consegue reconhecer, mais ou menos?

E4ME: Há, há ritmos diferentes, mas eu acho que...

Portanto eu acho que o ano grande daquilo, mesmo grande grande onde a coisa estava a bombar, eu acho que é 2010. Porque? Porque já tens as actividade no centro a correr, tens a rede da empregabilidade finalmente a ser formalizada, está já a começar... a mexer no espaço público, isto é algo muito visível, porque as pessoas vêem o que está a acontecer, não é. Eu acho que é muito em 2010 que uma série de coisas estavam ali, que começam a aparecer na esfera pública. Acho que é a melhor altura... e depois do ponto de vista mais técnico, estava a falar na dimensão mais pública do bairro, do ponto de vista mais técnico é quando tu tens as nossas Comissões de Acompanhamento, a assembleia que tomava as decisões principais, não é, tinhas a cena restrita, tinha sempre 50 pessoas, é que tu percebes que alguma coisa está a acontecer...

OFF THE RECORD

[1:05:01]

Mas isso é como te disse há bocado, este perfil acho importante, pessoal que anda no terreno, pessoal habituado a andar nas esquinas todas, entrar nas casa todas. Que tu ganhaste, porque ganhaste o povo não é, ganhares o pessoal era um contrapeso a teu favor em relação a esta discussão de...

[conversa até 1:07:18 - Pausa]

Início gravação: E4ME VA2.m4a

Entrevistador: Como tu conheces muitos territórios na AML, e também como passaste por muitas experiências no terreno, e também conheces bem os três bairros, gostava de te perguntar uma coisa também ao nível do programa em geral. Achas que os impactos dos resultados nos três

bairros, para além de serem devidos às questões que já disseste, condições locais, das associações e dos poderes locais diferentes, achas que também há uma questão de escala? Ou seja o facto de pensar numa iniciativa experimental, com um determinado modelo de gestão, uma determinada óptica de governança, em três territórios que tinham escalas realmente muito diferentes, Lagarteiro pequenino, Cova da Moura médio, Vale da Amoreira grande achas que isso teve alguma implicação na forma como as coisas correram, para além das condições locais? Ou seja, havia um sistema de governança que era pensado por exemplo para o Lagarteiro, e também para o Vale da Amoreira, sendo que os dois, um era muito pequenino e outro muito grande.

E4ME: Acho que em parte já respondi, mas o que quero dizer sobre isso é, apesar de falares de haver algo já programado e pensado, que depois encaixa em territórios diferentes, o facto de teres territórios diferentes, com dimensões diferentes, e até com objectivos de políticas diferentes, acho que isso sim faz parte da questão experimental “Deixa lá ver o que acontece...” Isto por um lado. Por outro lado, obviamente que esta questão que te falei do Vale da Amoreira de um co-testemunho de muita gente não sei que permite abstrações determinadas que certas singularidade que tu encontras... ou seja, é mais nominal na Cova e no Lagarteiro, é mais eu e tu, não é, é uma escala mais curta e também com menos parceiros, e com parceiros mais... ou seja, é uma escala em que tu podes ter muitos parceiros na mesma, mas que estão longe do território, mais de Estado e de Câmara, longe do território não é, mas depois no território tens um ou dois, isso é muito diferente do Vale. Agora, aquilo que eu discordo que as pessoas, e acho que aí está a questão, que é, tu quando fazes o processo, tu decides que vai haver esta medida de política, tu decides que fazes um decreto-lei a anunciá-la, mas de facto, a ideia era montá-la à medida dos territórios. Porque desde o diagnóstico, houve estes problemas... Portanto eu não sei, se a questão do programa, estava assim tão, está delineado, no sentido em que é dito nos territórios, é dito que tem que ser “partilhado, integrado”, e não sei quê mas depois cada território pode planear à sua medida. Portanto não sei se foi um falhanço. Agora...

Entrevistador: Então a pergunta que surge é, o falhanço para ti qual é que foi?

E4ME: Espera, agora por exemplo, pode haver problemas de divisão, por exemplo, quando a Cova da Moura, tu lês o plano de acção, e da-te claramente ideia, eu posso estar errado, mas essa é a ideia que eu tenho, aquilo estar delineado com um mecanismo de financiamento não do território, mas das organizações, isso é um falhanço, não é. Porque é assim, ou seja acho que o erro está aí, e acho que o principal erro foi sucumbir a essa dinâmica local, ao ponto de reproduzir o que se calhar já de algum modo existia, porque quando uso o exemplo do Vale de Amoreira e eu digo-te que aquele memorando, não é, feito por todos, com aquele plano de acção, com aqueles recursos, com os responsáveis, para mim é como se fosse uma constituição do bairro, não das organizações, do território, de olhar para o território

[00:05:33]

E quando olho para o... do Lagarteiro é uma experiência muito curta, não dá para poderes avaliar, mas quando olho para a Cova da Moura [imperceptível] aquilo não é um plano de acção do território, mas já muito das instituições que estão lá.

Entrevistador: Então aí entra também a questão da representatividade das organizações da população no seu conjunto...

E4ME: Pois, enquanto no Vale da Amoreira pensas em temas, em o que fazer, e depois tens que pensar como é que vamos fazer aquilo, tu quando lês o da Cova da Moura já da ideia que, a Associação X vai fazer isto, isto e isto, e vamos procurar dinheiro para alimentar isto que se vai fazer, e dinheiro, em vez que ser “O bairro tem que fazer isto”, certo, está aprovado e assinado, agora vamos sentar e ver como vamos fazer. Ou seja, o que é que tem, logo no arranque, quando o projecto arranca o colectivo já estava dividido, e isso impede de ter o que te falei, que é este co-testemunho de co-decisão, de olhar uns para os outros e não sei quê. Portanto, eu acho que falhou aí até a maneira como... como acho que tu podias planear isto à medida, não sei como é que foi as dinâmicas na parte de diagnóstico e workshops não sei como foi na Cova da Moura, não é, mas no resultado final o que me dá a entender é que as entidades mais tipo Câmara ou mais IHRU... sendo que as pessoas do IHRU eram pessoas específicas, não era o IHRU como a gente o conhece hoje, não é... sucumbiu um bocado a essa lógica, de tal maneira que a diferença, que quando eu falo do Vale da Amoreira eu falo como um projecto do território, e quando eu vejo a cena da Cova da Moura, tem a parte obviamente importantíssima, supostamente, do trabalho sobre o bairro, das questões fundiárias, etc., mas se tu olhas para as acções, já não parece ser uma cena, tipo do território, parece mais uma cena das associações. Isto para mim foi um falhanço. Acho que isso determinou muito depois a maneira como tu te posicionas, porque achas que já está feito “Vamos fazer aquilo, está-se bem”, e não tens aquela cena de estares permanentemente aberto a uma discussão aberta com outros, de como fazer.

Entrevistador: Então qual poderia ter sido uma forma... na Cova da Moura, por exemplo?

E4ME: Aquilo devia ser uma visão do território, com responsáveis, que podem ser responsáveis pivot, porque podes achar até que não havia muitos parceiros na Cova da Moura, mas isso também é mentira. Porque é assim, se tu tens, tinhas o IEFP, a Câmara, a Junta, depois tens as associações, carregando para a Cova uma série de parceiros, faculdades, cenas internacionais, tinha que ser era mais... aquilo ser uma coisa que defina o que se vai fazer no território, e depois podes ter a associação, ...

Entrevistador: E depois vais à procura dos parceiros que precisas para fazer as coisas?

E4ME: Sim. Não e as próprias sentarem-se e decidirem o que vai fazer. Agora aquilo parece já muito discutido ao ponto, quase parece um mecanismo de financiamento de quem lá está. E acho que isso prejudicou um bocado a cena... porque eu não acho que o programa seja tão... feito a priori, porque de facto há um decreto, um programa que sai em Diário da República, mas depois aquilo é feito pelas pessoas lá. Porque em nenhum caso, por exemplo no caso da Cova e do Vale da Amoreira, todo o processo de fazer um diagnóstico até chegar ao plano são feitos pelas pessoas que estão lá, não por os técnicos, que aparecem quando aquilo já está feito e depois vão embora. São planeados pelas pessoas que estão lá, e portanto é uma cena completamente adaptada.. Agora esta visão de repente sucumbir o território, para mim era a questão principal de olhar para o território, pronto, isso por um lado. Outras coisas positivas que isto tem, que são muito arriscadas hoje em dia é, o exemplo do Vale da Amoreira, quando eu te disse que há... há oficialmente 9 mil e tal pessoas lá a morar, há mais pessoas recenseadas, do que moradores, que é uma cena muito estranha. Ou seja há mais pessoas elegíveis a votar do que moradores, de facto. Não faz sentido nenhum, como é óbvio, não é, porque até aos 18 anos as pessoas não

votam, portanto há ali um problema qualquer. Depois, nos diagnósticos, tu vais as escolas, e percebes o aumento gradual, todos os anos de número de turmas e comesças a perceber que “Aqui moram 20 000 pessoas...”. Às tantas depois são 1300 votos que elegem o presidente... quando tu olhas por exemplo para uma Comissão de Acompanhamento do Vale da Amoreira, é complicado mas quase que é mais representativo do que a própria freguesia. Porquê? Porque, olha, porque tens as associações de imigrantes que trabalham no dia a dia com pessoas que não estão legais, e portanto nem contam para votar nem contam para a estatística oficial, não é.

[00:10:11]

Porque é que esta cena existe, de morarem lá oficialmente 9000 pessoas e de eventualmente ser o dobro? Porque, se eu for bater a tua casa a dizer que sou dos censos, mesmo que eu diga que é anónimo e não sei que, as pessoas têm medo. Portanto se morarem lá 5 pessoas, e só duas estiverem legais, eles vão dizer que só moram lá duas pessoas, pronto. No que respeita as casas da Câmara e as casas do IHRU, aquilo tem fichas de agregado que diz que moram aqui 3 pessoas, se morarem lá 7, só vão dizer que moram 3, mesmo que seja anónimo. E portanto, há sufrágio universal, há a democracia a funcionar, mas tu na Comissão de Acompanhamento do Vale da Amoreira, acaba por ser um sítio mais democrático, porque tinhas tipo [imperceptível], trabalham perto com os imigrantes que não tem documentos e não sei que, tinhas os jovens que faziam parte de associações que, tipo e portanto estavam lá representados, tinhas as ONG's que trabalham com os idosos que estão fechados em casa e não vão a rua e não sei quê... Portanto, isto apesar de tudo tinhas a Junta, tinhas a Câmara, apesar de tudo tinhas uma complexidade de diferenças, do que acontece no território, muito mais representativa do que uma assembleia de freguesia. E tens lá os nove gajos dos partidos políticos, que fazem parte do *core* muito pequenino de pessoas que votam ali. Portanto o Vale da Amoreira tinha a cena... este modelo podia trazer para os territórios, extrapolando um bocado, modelos mais representativos para fazer políticas públicas e fazer a freguesia a funcionar. Claro que isto depois, também rivaliza, infelizmente, porque eles têm essa visão limitada, com o poder de uma freguesia, por exemplo... “Mas o que é que estou aqui a fazer”, são coisas diferentes, e acho que as freguesias mesmo... sendo pouco representativas das pessoas, porque as pessoas não votam e tendo trabalho para fazer mexer isto, mas é verdade que isso acontecia, porque tinhas ali um fórum de encontro... e depois tinhas uma outra vantagem também, que era *bué* atrativa, que era: eu não gosto muito do nome governança e acho que deves calcular porquê, não é, porque a gente sabe de onde é que vêm, vêm dos anos 70, do neoliberalismo e está muito ligada à questão do Estado ausentar-se daquelas práticas, portanto pôr os privados, nesse caso as associações locais etc., a resolver as questões dos territórios mas pronto. No caso do Vale... apesar de tudo, nos tempos que correram, tendo em conta que isto foi algo recente, em pleno neoliberalismo, isto tinha papel também de atrair os institutos públicos para estarem presentes nas decisões sobre o território, e trazer muita mais eficácia, não estou a falar de eficácia do ponto de vista económico, é mesmo mais equidade, como a cena do emprego... é uma forma interessante de mostrar como uma ligação entre diversas sensibilidades de um território, lá está os gajos que conhecem os velhinhos que estão presos em casa, que conhecem os putos que estão na rua, sem escola, estarem com institutos públicos a adaptar políticas de acordo... Portanto o que a gente fez não foi fazer políticas novas,

no fundo adaptar as que existiam. E os institutos públicos ficavam contentes porque de facto viam aquilo a acontecer verdadeiramente...

Entrevistador: Dar uma estrutura, também?

E4ME: Epa, não, e perceberem que aquilo que fazem deixa de ser invisível, passa a ver o que é que é, como é que se faz mesmo para as pessoas, com o contributo das pessoas, portanto tem esta parte muito boa, que tem este risco que te falei, político, [imperceptível] mas acho que foi brutal. Mas acho de facto que a cena, da Cova da Moura em relação ao Vale, e o Vale não foi um sucesso, da maneira que já te expliquei, na maneira como acabou e não sei quê, mas foi muito esta questão de... um projecto para o território, quando fazes um plano de acção focado nas organizações perdes a cena do território completamente... mesmo do ponto de vista da discussão não é, quando tu estás numa mesa a discutir e reunir, deixas de ter o foco no território, e passa a ter o foco mais no financiamento e naquilo que vou fazer com isto, com aquilo e com outro.

Entrevistador: Relativamente às questões mais estruturais, por exemplo na Cova da Moura a questão fundiária nunca foi resolvida não é...

E4ME: Claro...

Entrevistador: Se calhar esta lógica pode ter...

E4ME: Completamente...

Entrevistador: Esta lógica muito focada nas organizações também pode ter inviabilizado também a resolução real do problema?

E4ME: Sim absolutamente, trouxe mais no boicote do que propriamente procurar uma solução...

[Conversa até 00:15:04]

E acho que ao invés de entrar em compromissos entrou-se em extremos de posições, e não se fez nada... mas perdeu-se várias oportunidades. Até para consolidar, todo o trabalho que as associações têm estado a fazer de chamar à atenção para o bairro, do desenvolvimento cultural do bairro, afirmar aquilo como património cultural da cidade... para se proteger... podia ter ficado resolvido nisso, não é, para sempre... pronto... isso foi... No Lagarteiro é assim, eu fui ao Lagarteiro várias vezes, mas aquilo que eu vi no Lagarteiro foi tudo cenas muito rápidas... a equipa entrou muito rápido, o acordo com a Câmara demorou imenso tempo a ser feito, concentrou... foi logo fazer tudo. Portanto por mais que tenha sido fixe e bom, e qualificou e deu coisas fixas ao bairro, porque deu...

Entrevistador: Pois, eu reparei no Registro de Processo de 2012, que havia aquela parte da taxa de execução... que o Vale da Amoreira era 66%, o Lagarteiro 85%.

E4ME: Sim, começou muito tarde, mas começou em grande, tipo imagina, reabilitaram o bairro todo, reabilitaram o espaço público todo do bairro, conseguiram também aquilo que te falei há bocado de candidataram-se a projectos laterais, como o Escolhas, para dar massa crítica ao bairro... conseguiram construir o espaço âncora, aquele pavilhão... fizeram este centro, foi tudo muito rápido, fizeram mas não houve este contexto de co-decisão, de co-discussão, maturar, voltar atrás várias vezes, rebentar a bolha e começar de novo... portanto não houve esta cena de... foi uma cena muito mais alavancada pela Cláudia, mesmo a puxar, porque era uma cena que já ia muito no fim e havia de executar, ela também já tem este perfil, se calhar eles também a foram buscar por causa disso... ela era da Câmara portanto... Ela veio da Câmara recrutada para

fazer isso, não é, depois voltou... ela vinha de uma cena que era da Fundação, a Câmara tinha uma cena para a parte da área social e dos bairros, a Câmara fez uma fundação que entretanto já acabou e ela já está na Câmara outra vez... portanto fizeram aquilo a acelerar muito, e não vejo... houve cenas recreativas fixas, é sempre bom recuperar espaço para o bairro, é sempre bom dar um movimento ao bairro mas não houve esta cena de... nem sei bem como é que está o uso desses equipamentos hoje em dia, não faço a menor ideia.

Entrevistador: Às vezes tenho... uma certa perspectiva destas questões experimentais. E em geral nestas questões da participação e de governança, às vezes, não sei qual é a razão mas as partes mais criativas, das artes, aliás a razão é a que tu disseste à bocado, porque é claro a questão da empregabilidade é uma questão muito mais técnica do que as artes, e as artes podem levantar problemáticas de outros domínios, como políticas... mas mesmo assim, apesar disso, parece-me que às vezes o que fica nos territórios a seguir a estes programas é sempre mais... no caso do Vale da Amoreira já vi que não, porque a Rede de Empregabilidade ainda existe e já tem o seu *transfer spillover*, mas parece-me que a parte das artes, da criatividade é a parte que fica sempre mais do que outros domínios, é uma impressão que eu tenho, por exemplo em relação à questão da habitação, não só no caso da IBC mas em geral, também na programação Urban na altura, enfim... depois a habitação acaba com o que? Se calhar pinta-se alguma parede e algumas janelas...

[00:20:44]

E4ME: Pois, claro isso sem dúvida..

Entrevistador: E acaba aí... se calhar quando há outros problemas se calhar até estruturais da habitação, ou outros problemas da legalidade do alojamento etc., das pessoas que estão a ocupar as casas, ou seja estas questões mais estruturais que pesam mais na vida de uma família, às vezes parece que acabam por ser colocadas à margem...

E4ME: Não, isso... houve lá, havia uma parte sobre isso no Plano de Acção, que era muito só à volta de reabilitar o edificado e não sei quê. Até se começou com o edificado mais recente, porquê? Porque era o pior... Houve ali um bairro onde fizeram as coisas de tal maneira mal feitas...

Entrevistador: Era recente mas estava mal feito.

E4ME: E foi isso que até e recuperou primeiro e não sei quê...[imperceptível], mas ficou muito aquém. E depois tens lá casas de renda livre, pois o Vale do Amoreira é isso, não é, há renda livre muito baratas, são mesmo muito baratas, mesmo tipo...[imperceptível] não tem nada a ver com aqui em Lisboa, não é... ou compras uma casa por 15 000 euros. Portanto também por isso que as pessoas foram para lá a morar, não é, porque a parte de mercado é muito barata, porque o bairro está tão estigmatizado, é tão longe que fica barato... pronto, e depois tens as casas do IHRU, as casas da Câmara...

Entrevistador: Tens o PER também, parte da população...

E4ME: É isso que te estou dizer, as casas da Câmara são as do PER, depois tens as casas do IHRU dos anos 70 e não sei quê... portanto aquilo é *bué* complexo, é *bué* difícil ter uma visão para o bairro todo...

Agora, a gente apanhou uma cena *bué* lixada que foi... muitas das coisas que estávamos a construir, que ainda não eram muitas, nesse aspecto, foi destruída completamente pelo contexto seguinte, que foi, o IHRU mudou de mãos, e passou a ser basicamente uma entidade de cobrança, não é, ao mesmo tempo aumentou as rendas às pessoas... houve ali foi *bué* dramas... Ao mesmo tempo, nas casas que eram do IHRU nos anos 70, mas que o pessoal compro-as, o que é que aconteceu? O pessoal comprou através do Montepio ou não sei quê, tinham pessoas que pagavam imagina 30 euros por mês ao banco para pagar a casa, não é, mas com a crise deixaram de pagar. Só que o problema... muitas conversas que eu tive com o IHRU foram por causa disso... o problema era que, se eu não pagar uma renda ao IHRU, ao fim de 4 anos, ou de 5, ou de 10 posso ir lá a negociar. O que é que começou a acontecer, para além de o pessoal começar a ser despejado e de pessoal deixar de pagar as rendas, começou a haver pessoal a ser despejado por causa dessa história dos bancos..

[00:25:05]

O que é que começou a acontecer? Para além do pessoal estar a ser despejado, porque não têm dinheiro para pagar as rendas, começou a haver o pessoal a ser despejado por causa dessa história dos bancos. E agora tens casas enormes, tens prédios tipo de 15-20 andares, com 8 apartamentos por andar, em que imagina em cada andar 4 são do IHRU, 1 é de uma pessoa, e 3 são do banco". Agora naqueles prédios em que têm parte que é do IHRU, mas que parte do condomínio é privado...

Entrevistador: Portanto, o aspecto da habitação da IBC não chegou em parte por causa da habitação ser fragmentada?

E4ME: É muito difícil por causa disso... De repente dá-se a crise, e quando se dá a crise, há pessoal a ser expulso, por não pagar renda, pessoal de repente a sair das casas compradas e a ocupar casas do IHRU porque ficaram sem casa...

Tens edificado privado no Vale da Amoreira, que estão no mercado livre, certo, portanto isso são rendas baratas e não sei quê. Mas depois tens uma série de edificado de promoção pública, tens os de realojamento do PER que falamos, mas depois a maior parte deles não são do PER, são de promoção pública que eram do INH, CDH e não sei quê... a maior parte dos prédios do Vale da Amoreira são assim. Houve uns que ainda são do IHRU, mas muitos deles as pessoas compraram ao longo dos anos, e ao comprarem foram puxar crédito para os comprar. Só que obviamente como te disse, nesse contexto são sítios baratos, onde pagavas uma quantia ridícula, pagavam 30 euros por mês ao banco, só que depois deixaram de pagar, pronto... O IHRU tem sempre uma responsabilidade maior sobre aquilo, mas de repente tens uma percentagem relativamente grande de casas que pertenciam aos bancos. Vários problemas aqui. Um, casas vazias, dos bancos, que deteriora imenso, que imagina tens o condomínio... as pessoas deixam de dar uso aquilo, deixam de ter cuidado... mas depois houve o problema grave que é de repente, tu pensares nas políticas de reabilitação e como é que elas são, que era o IHRU de repente ia reabilitar aqueles edifícios.

[00:30:16]

Entrevistador: Até podiam vender mais depois do IHRU reabilitar.

E4ME: Precisamente. A questão então é ter políticas que vão obrigar os bancos a participar nisso.

Entrevistador: Neste sentido a IBC não...

E4ME: Não, não mexeu em nada disso...

Entrevistador: Não considerou à partida este tipo de questões...

E4ME: Não. Considerou a reabilitação, mas [falas sobrepostas] as políticas não. Considerou a reabilitação do edificado, a reabilitação do espaço público criando equipamentos novos para as pessoas, e em determinado momento, nascendo do IHRU e não da Iniciativa, Na altura era descentralizar as responsabilidades sobre os edifícios para as associações locais, em que seriam elas até a gerir o dinheiro da reabilitação e não sei quê...

Entrevistador: Este é um aspecto interessante, porque às vezes quando olhamos para estas coisas experimentais, eu mesmo tenho muita atenção ao processo, ao mecanismo, como é que as coisas se passaram. Mas também é verdade que há níveis diferentes, dimensões de governação diferentes em que a habitação está aí colada mas não é abrangida pelo programa, não é...

E4ME: Sim, sim sim.

Entrevistador: Sim, nós falamos muito, só que depois vais olhar para o PER, então estás a olhar para o PER e parece que então a visão é setorial...

E4ME: Mas claro que é, simplesmente foi isso que se fez. E tu sabes isso, se calhar Lisboa, neste momento, tem um bocadinho uma excepção disso, os BIP/ZIP pode ser uma matriz que podes pôr no território que sai fora dos bairros sociais...

Entrevistador: Sim, mas o BIP/ZIP também...

E4ME: Não, não, estou falar enquanto zonas, não enquanto projecto. Estão lá os bairros de Chelas, estão lá os outros bairros também... Mas em todo o país o urbanismo é uma coisa, e a habitação é outra, e a habitação é só a gestão de fogos. De tal maneira que há imagina, decidirem politicamente pelo urbanismo "bora a fazer não sei o quê" é diferente e a habitação não, é dar um fogo... está feito dessa maneira. E é complicado de romper essa cena, nem a habitação é pensada como gestão, hoje em dia... é uma questão de gestão de fogos, e não como política.

Entrevistador: Se falhar o papel do estado central, nesse tipo de iniciativas mesmo nessas experimentais, as coisas não funcionam?

E4ME: Sim, também já te disse isso, estava-te a falar há bocado que odiava a palavra governança, não é. Estava-te a dar o exemplo que no Vale da Amoreira...

Entrevistador: O estado central no Vale da Amoreira, ou seja... parece-me que o IHRU por exemplo, o papel do IHRU na Cova da Moura não foi o mesmo que teve no Vale da Amoreira...

E4ME: Pois..

Entrevistador: E pelo facto de o Vale ser assim grande, caracterizado de uma certa maneira... portanto o estado central age de forma diferente em territórios diferentes [falas sobrepostas].

[00:35:11]

E4ME: Claro, por várias razões. Mas é assim acho que o Vale da Amoreira foi atrativo o pessoal ir para lá. Mas tinhas, realmente envolvidos, tinhas o IEFP, não é, com a diretora distrital de Setúbal envolvida. Claro que para fazer o acordo atípico que te falei fomos ao central de Lisboa, mas pronto. Tinhas a Segurança Social, estreitamente envolvida, portanto, Setúbal, envolvida. Tinhas

a Direcção Geral das Artes extremamente envolvida, para o Centro de Experimentação Artística. Portanto tu tinhas na mesa, às vezes, o Barreto Xavier, que já chegou a ser Ministro da Cultura, sentado na mesa com o pessoal da associação Cabo-Verdiana. Tinhas o SEF, como te falei há bocado do exemplo da escola, lá...

Entrevistador: Portanto aí é que o Estado central, neste sentido, tinha uma presença forte...

E4ME: Sim, depois tinhas o IHRU também... Tinhas... olha importante também, o IPJ e o Instituto Português de Desporto, estavam separados, envolvidos lá à grande. Quando digo à grande é tipo... não só nas reuniões, falei aqui de grupos...

Entrevistador: Na concretização também das acções...

E4ME: Sim... de grupos de trabalho mas também na Comissão de Acompanhamento, estavam sempre presentes. E as pessoas adoptavam isso como uma cena de... as pessoas iam para lá com características muito militantes, ou seja, as pessoas acreditavam mesmo naquilo. Ou seja, iam para lá não era por afetação de serviços, porque tinham... desculpa lá, o Alto Comissariado para as Migrações também... Agora estou-me lembrar destas figuras todas e não sei quê... estás a olhar para esta lista que está aqui, e há mais, e de facto GNR, PSP, tudo metido... e pensa tu tens a Comissão de Acompanhamento onde tens estes gajos todos sentados lá, e a seguir está sentado o gajo da Junta de Freguesia, a seguir o da associação Cabo-Verdiana, a seguir está o grafitter... E aquela cena de adaptação do emprego e não sei quê, deve-se a esta consolidação entre uma perspectiva muito paroquia, às vezes demasiado paroquial sobre o que acontece, mas também uma visão de políticas em macro-escala e permite juntas as duas e fazer algo...

Entrevistador: Portanto estás a dizer que o modelo que estava... a lógica que estava por trás da IBC, no Vale da Amoreira conseguiu responder aos desafios que aquele tipo de área colocava as políticas públicas mais no geral?

E4ME: Sim sim, completamente... e isso no fundo, vou dizer uma cena muita ultra básica, mas no fundo é o que o Friedmann diz no Emporwerment, o gajo diz lá mesmo tipo... portanto o gajo fala da globalização, do neoliberalismo etc., e depois diz... “pronto, naturalmente criaram-se grandes grupos económicos, não é, a NATO, a União Europeia e não sei o quê, mas ao mesmo tempo o pessoal tem agarrado nisso de um ponto de vista mais territorial para, juntamente com a cena criativa da comunidade, com as cenas do Estado, criar as cenas adequadas”...

Agora estavas a dizer isso e [imperceptível] que é um bocado a cena do Friedmann que é um bocado básica a cena do Emporwerment, mas está lá essa cena escrita... e ele também diz, só que foi há *bué* anos... Ele também diz, isso não é possível de todo para estes territórios, porque ele também diz mesmo territórios de mundo subdesenvolvido ou bolsas de pobreza no mundo desenvolvido... e isso é impossível sem ter o Estado.

[conversa até 00:46:37]

Fim da Gravação

Entrevista a E5ME

Ficheiro de origem: E5ME.m4a

02/11/2017

00:00:00 - 00:55:14

Entrevistador: Eu gostava de saber, vou só introduzir o que estou a fazer da tese, para perceberes qual o contexto. Estou a tentar perceber as formas de governança experimentais e estou a tentar perceber de que forma é que estas formas de governança, ditas colaborativas ou integradas, etc., respondem ou não aos desafios que determinadas áreas colocam às políticas públicas. Portanto esta é a minha questão de partida. Fundamentalmente se estes modelos são ou não adequados a estas problemáticas. Então para tentar responder a esta coisa, para além de analisar a IBC na sua estrutura geral, também estou a tentar perceber quais foram as etapas do processo, da implementação da IBC nos três bairros e... quais foram os mecanismos que se desencadearam e de que forma é que se desencadearam. Para fazer isso gostava de saber qual o perfil das pessoas envolvidas, antes de entrar na IBC, qual o perfil académico e profissional antes de chegar à IBC como experiência.

E5ME: O perfil de quem?

Entrevistador: Neste caso do teu, profissional e académico, antes de começar a experiência na IBC, es arquitecta, é...?

E5ME: Não, eu sou assistente social, e antes de começar a iniciativa sempre trabalhei em intervenção comunitária, em regeneração de bairros sociais, estive ligada a vários projetos comunitários, também nesta lógica de intervenção integrada. Portanto a minha experiência é sempre, até chegar à IBC, era sempre de trabalho, muito com comunidade local e desenvolvimento, regeneração urbana de bairros mais degradados aqui desta zona de Campanhã, da Zona Oriental.

Entrevistador: E o teu papel exactamente na IBC? Tu eras chefe de projeto de aqui, certo?

E5ME: Certo.

Entrevistador: Ok... Consegues explicar-me o processo, por alto, como se desenvolveu aqui no Lagarteiro, em termos temporais...?

E5ME: Em termos temporais posso ir buscar ali a minha capa e dar-te os dados mais fiáveis. Mais ou menos foi, por causa das questões dos *timings*, portanto eu entrei para a IBC em 2008, nesse ano, no ano anterior penso eu, portanto foi feito um trabalho, inicialmente foi encomendado um trabalho à faculdade de... a universidade do Porto, que era um grupo liderado pela Professora Teresa Sá Marques, portanto em que o IHRU pediu-lhe, solicitou, uma... como é que se diz, encomendou um diagnóstico participativo do Lagarteiro. Portanto, técnicos do IHRU, já a Susana nalgumas reuniões esteve, portanto naqueles grupos primeiros de trabalho, mas eu posso ir buscar as datas diretas, acho que sou capaz de ter por aí, ora espera...

[pausa para ir buscar documentos 00:04:12 a 00:05:30]

[00:05:30]

Tens o relatório final do processo não tens, a Susana deu-te?

Entrevistador: O relatório final?

E5ME: Sim, para veres melhor o que fizemos, portanto aí tem o processo todo, o melhor será ver aí. Portanto eles fizeram aqueles grupos iniciais, certo... [imperceptível] Portanto inicialmente o que aconteceu foi de facto aquelas reuniões... com grupo de... com todos os parceiros da iniciativa... Pronto, mas foi mais ou menos nessa data, tinha aqui os cronogramas... Depois a ideia foi, portanto, depois desse diagnóstico participado, feito com a equipa do IHRU e com essa faculdade, portanto eles fizeram uma série de... utilizando várias metodologias, certo, fóruns de discussão, principalmente reuniões, workshops em determinadas áreas, e depois fizeram uma primeira proposta de plano de atividades. Depois esse plano foi negociado com todos os parceiros, e foi depois ajustado para que se conseguisse fazer o protocolo. Portanto cada um, percebeu-se quais eram as principais linhas orientadoras, os principais eixos de intervenção do Lagarteiro, e mais tarde foi assinado o Protocolo, em que cada um dos parceiros se comprometia a fazer as suas atividades.

Entrevistador: Qual era a situação, neste aspecto dos parceiros, por exemplo comparativamente com a Cova da Moura e o Vale da Amoreira...

E5ME: Não, a situação aqui era excelente, tanto que criamos um relacionamento que, depois da iniciativa ter acabado, criamos uma instituição que ficou um bocadinho a trabalhar com este modelo de governança participado.

Entrevistador: Esta instituição é uma instituição local?

E5ME: Chama-se Campanhã 21. Não, foi uma associação criada com todos os parceiros que tiveram na IBC. É tipo uma agência de desenvolvimento, uma associação de desenvolvimento integrado.

Entrevistador: Ok. É que é que fazem exactamente?

E5ME: Neste momento não estão a fazer nada porque durante dois anos conseguimos que um dos técnicos que teve na IBC, estivesse lá a trabalhar, e aí criou-se alguma dinâmica nos parceiros. Neste momento está relativamente parada, porque nós não temos capacidade de facto de... do ponto de vista dos recursos humanos, de ativar, e quase todos os parceiros também estão envolvidos... pronto, está toda a gente também um bocadinho numa lógica de subsistência, não conseguem... Mas sim, não tivemos nenhum problema com os parceiros, foi excelente.

Entrevistador: Mas os parceiros eram... Havia associações locais no Lagarteiro antes da IBC?

E5ME: Havia, sim.

Entrevistador: Mas tipo comissão de bairro? Que tipo de associações eram?

E5ME: Havia a associação de... tenho que ir buscar esse relatório... havia a associação de moradores do bairro, que depois nessa altura não estava muito ativa, e depois entretanto nos acabámos por reanimá-la... Em termos de... depois havia algumas associações à volta do bairro. Uma de colómbios, uma outra desportiva. O bairro nunca teve grande, que dizer, estamos a falar de uma dimensão também muito pequena.. depois há instituições locais, IPSS... a escola...

Entrevistador: Mas as IPSS eram dentro do bairro ou eram fora?

E5ME: IPSS estava localizada uma dentro do bairro, mas umas outras com quem trabalhávamos fora. Os parceiros eram cerca de 60.

Entrevistador: O que é interessante é tentar perceber também... porque não sempre, pronto isto é uma ideia que estou a ter... não sempre a presença por exemplo, de um tecido associativo muito forte, não sempre implica...

E5ME: Claro, não sempre é sinónimo de...

Entrevistador: Pois, não sempre implica o sucesso de uma iniciativa?

[00:10:12]

E5ME: Não, não, claro. Até porque é assim: tem que se ver o que é que se chama “associativo”, certo? Nós estamos a falar de instituições com grandes debilidades, quer do ponto de vista financeiro, quer da sua constituição. Portanto temos que perceber quando estamos a falar de algumas ONG com determinado perfil, e com algumas lideranças e com alguns trabalho já feito, principalmente, outra coisa que também que é preciso perceberes a nossa realidade no Porto, de associações de base local, é completamente diferente da Cova da Moura ou do Vale da Amoreira, ok? Pronto, portanto não vale a pena estarmos a... enquanto lá, temos um tecido associativo rico, sei lá se estivéssemos a falar do moinho da juventude, é uma instituição robusta, por isso é que tivemos alguns problemas com eles, da dificuldade que parecia que estava alguém a querer-lhes tirar aquele poder, certo. Aqui, infelizmente não. Temos associações locais só geralmente de base local, relativamente débeis, e que a iniciativa conseguiu ajudá-los a *ficar mais* robustos. Certo? Pronto. E estou convencida que se tivéssemos pelos menos, se a nossa saída não tivesse sido abruta como foi, teríamos conseguido de facto criar de alguma maneira mais alguma sustentabilidade. Outra coisa que eu acho que é preciso perceber aqui na cidade do Porto é que, e é uma das coisas que as vezes, obviamente que nos temos que falar com todos os líderes locais. Mas todos os líderes locais não quer dizer que estejam nas associações locais. É uma coisa que eu, há vinte e tal anos que trabalho nestas coisas, e já aprendi. Temos que ter este cuidado, porque as associações de moradores e as associações locais de bairro nem sempre são representativas das vontades e das aspirações das pessoas. Obviamente que nós quando vamos intervir nestes territórios, temos que criar ligações e temos que nos dirigir às instituições, não é. Sei lá, eu aqui na Câmara trabalho na área da Rede Social, e faço um trabalho inter-institucional com todas as pessoas da cidade, eu não tinha capacidade de estar a falar com todas as pessoas da cidade. Portanto, tenho que arranjar de facto ligações, não é, e as instituições nesse aspecto tem esta virtude. De qualquer maneira, quando estamos a trabalhar nestes territórios, ainda por cima num território tão pequenino como o Lagarteiro, é preciso ter cuidado, não é, porque nem sempre as organizações de base local são representativas do que os moradores querem, não é?

Entrevistador: Nem na Cova da Moura, portanto...

E5ME: Sim, mas mesmo que tenham lá algum poder eu acho que temos que criar alguns espaços... pronto, e não deixarmos que estas lideranças... porque depois muitas vezes estas lideranças estão... temos que as estudar, certo? Porque muitas vezes estão ligadas... ou porque alguma pessoa quer algum tipo de ascensão pessoal, outras vezes estão ligadas às questões políticas, outras vezes só tem a ver com a questão do protagonismo, outras vezes não, outras vezes são líderes locais que de facto se preocupam com aquilo. Mas essa é uma área que, eu acho que temos que ter sempre muito cuidado quando saímos para estes territórios, porque a

gente tem um bocado a mania, nós da intervenção social, que temos que ir ter com as instituições de base local, e temos, ok... mas é preciso ter cuidado com a representatividade que elas têm.

Entrevistador: É uma preocupação que também sempre tenho quando analiso as coisas... não trabalho em intervenção social...

E5ME: Sim... uma das áreas que foi muito trabalhada no Lagarteiro era a questão do “ANIMAR” e uma das nossas estratégias foi no fundo consolidar essa associação de moradores.

Entrevistador: O que é que entendes exactamente com “consolidar” e “fortalecer”, na prática?

E5ME: O que é que eu interpreto? O pá que eles consigam manter os seus dia-a-dia, que eles consigam fazer um plano de atividades anual, que consigam perceber qual é a missão deles, e que consigam sobreviver. E não é só sobreviver, sobreviver e ter um percurso mais ou menos linear, que geralmente... outra coisa que eu chamo fortalecer também, é que eles consigam que tu lhe dêes algum instrumentos que possam de alguma maneira melhorar ou reforçar a sua intervenção. Vou dar um exemplo, há coisas neste momento, a associação de moradores é de uma debilidade enorme, de uma fragilidade, porquê?

[00:15:03]

Porque tem pessoas interessantes, tinha, na sua liderança, portanto nos seus corpos sociais, pessoas com vontade, mas eram pessoas com grande fragilidade do ponto de vista pessoal, e até pessoal, do ponto de vista sócio-económico e assim, que precisavam de tudo, a saber, um orçamento, eles não sabem fazer um orçamento, querem fazer uma festa de São João no Lagarteiro. É preciso tu passar pelos menos um ano com eles, ou dois, a dizer como é que se preenche uma licença, é preciso fazer isto, isto, isto e isto, para que eles no próximo ano consigam ter autonomia e capacidade de o fazer.

Entrevistador: Dentro da IBC também foi feito este tipo de trabalho?

E5ME: Fizemos isso, sim. Pronto, e como isso muitas outras coisas, não é. Mas o que eu estou a falar são coisas muito simples e muito básicas, não é. Perceber qual é a missão deles, onde é que eles se querem posicionar, ouvi-los, e depois dar-lhe algumas ferramentas que lhe permitam de alguma maneira, sei lá na altura reabilitou-se a sede, mas foi a Câmara até... a associação conseguiu de facto explicar, fazer uma carta para a Câmara, como é que podia ser... Portanto, nos ajudámos a eles de facto daqui... com a saída dos territórios dos intervenientes, ou dos ditos “técnicos”, que eles tinham a capacidade e autonomia de fazer aquilo sozinhos, não é, é isso que eu quero dizer com...

Entrevistador: Mas houve conflito?

E5ME: Não, não houve conflito nenhum. Conflito de quê?

Entrevistador: Se foi difícil aprovar o Plano de Acção...

E5ME: Não, não, não... Eu não estava, mas não, penso que não. Foi uma questão, isso foi uma questão política, não é. Foi uma questão entre a Câmara do Porto, o Governo, o Instituto de Emprego, a Segurança Social, mas não. Penso que demorou algum tempo por aquelas questões... mas isso a Maria João pode dizer isso, porque a Maria João é que esteve nesse processo.

Entrevistador: Porque por exemplo, eu estive em 2011 na Cova da Moura, bastante tempo e ainda apanhei algumas reuniões da Comissão de Bairro..

E5ME: Não, mas o que tu estás a falar é diferente, o que tu estás a falar não tem nada a ver. Tu estás a falar em 2011 foi quando nós fizemos aquela adjudicação para a intervenção na Cova da Moura, o que eu estou a falar do contrato, do Protocolo, foi antes de começar a intervenção.

Entrevistador: Mas por exemplo na Cova da Moura houve conflitos também antes da intervenção, acho eu.

E5ME: Pois isso já não faço a menor ideia... tens que perguntar lá, mas isso tem que ser tudo antes de 2008, antes do início. Porque os protocolos foram assinados, eu tenho ali os protocolos, se quiseres, tenho as datas e tudo. Não, não houve conflitos nenhum, até porque uma coisa destas se mete conflito não se faz, não é.

Entrevistador: Há uma questão que gostava de perceber é se há um momento em que, ao teu ver, foi mesmo evidente que o tecido associativo local, e os atores locais se aperceberam que estava a decorrer alguma mudança no bairro? Ou seja, há um momento em que é mais claro que para eles era claro que estava a acontecer qualquer coisa estava a acontecer, que a mudança era...

E5ME: Todo o processo... isto aqui não há pontos chave no processo de intervenção comunitária, certo. A única vez que, eles já antes estavam a achar que este modelo era diferente. Porque apesar, depois, aquilo o diagnóstico acabava por ser um *patchwork* de várias acções, que depois nós tivemos que perceber como é que nos esmigalhávamos aquilo, todos eles desde o início foram chamados a intervir. Portanto tu logo aí, eles perceberam que de facto esta lógica de intervenção poderia vir a ser diferente, ok? Pronto, depois não houve um momento chave, isso que me estas a perguntar foi uma construção coletiva que fizemos durante a intervenção toda, não é? Em que eles perceberam que criámos uma relação de confiança entre todos nós, o que estava pensado fazer foi feito, e pronto. Havia uma Comissão de Acompanhamento que estava sempre envolvida no processo, portanto... não houve um momento, foi o processo, foi a construção deste processo que lhe fez a todos perceber que esta metodologia e esta lógica de intervenção de facto estava a ser diferente.

[00:20:01]

De qualquer maneira é assim, no caso daqui destes parceiros, muitos deles já tinham tido intervenções connosco, do URBAN, nesta lógica.

Entrevistador: O URBAN também esteve aí?

E5ME: Sim, mas o URBAN éramos nós, Câmara a liderar, e portanto não tínhamos a capacidade de influenciar como a IBC, a questão da segurança social, da educação, portanto a virtualidade deste projeto foi a questão do inter-institucional, desculpa do inter-ministerial.

Entrevistador: Sim, claro. Antes da IBC houve o URBAN...

E5ME: Sim, já tinha sido muitos anos antes...

Entrevistador: Muitos anos... Quando foi exactamente?

E5ME: O URBAN foi aqui, nós tivemos dois URBAN aqui em Campanhã. O primeiro foi de 96 a 2001, e o segundo, que já não incluía o Lagarteiro foi de 2002 a 2008.

Entrevistador: Houve outros programas deste tipo, antes da IBC?

E5ME: Não, não. Houve a Renovação Urbana, mas era para infraestruturas.

Entrevistador: Estás a falar do IORU?

E5ME: Não, estou a falar mesmo da RU. Tivemos o URBACT, mas isso era mais, não tinha intervenção nos territórios.

Entrevistador: Também antes da IBC, aqui houve o URBACT?

E5ME: O URBACT é um programa comunitário que já é transversal ao longo destes anos, começou para aí... talvez em 2000, e já vai para aí na quarta geração, ou quinta. Isto aqui, vamos lá a ver... É difícil o que tu estás a querer fazer, que é o antes da IBC e depois da IBC, certo? O céu... não houve um milagre...

Entrevistador: Quando digo antes da IBC entendo a partir... da aprovação do resolução do conselho de ministros, não é, e digamos depois de 2006... a resolução foi em 2005, quando digo antes é 2006 hipotético... Eu também estou a perceber se houve um antes e um depois, porque por exemplo, obviamente as perspectivas das pessoas são diferentes, não é. Há pessoas que foram envolvidas que podem achar que a IBC não acabou mas que ainda continua hoje em dia, por determinadas razões, não é, por exemplo a questão de hoje em dia haver ainda determinadas atividades dentro dos bairros que no fundo são resultado da IBC, por exemplo no Vale da Amoreira com a Rede de Empregabilidade...

E5ME: Sim, sim.

Entrevistador: São efeitos “*spillovers*” que foram em parte deixaram, derivaram daquilo.

E5ME: Sim sim..

Entrevistador: E outras pessoas pelo contrário que dizem que quando o IHRU decidiu que aquilo ia fechar, a IBC fechou... portanto há...

E5ME: Não, muitas coisas em todos os territórios, e aqui também, vieram algumas coisas da IBC, mas vieram da IBC, como também vieram da outra forma, dos parceiros estarem em conjunto... portanto há uma série de factores que fez com que aquilo acontecesse, não é. Como no caso por exemplo do Lagarteiro, o caso da escolas, o trabalho que aquelas escolas sempre fizeram connosco no âmbito do URBAN, já também a IBC, eu acabei por ter algumas coisas boas que já também vinham nessa lógica, não é. A questão da confiança com alguns parceiros, o facto de ser, sei lá, eu conhecia quase todos os parceiros, portanto a relação de confiança é logo uma virtualidade, não é, ajuda imenso nesta alavancagem dos projetos. E de facto a maneira de trabalhar dos parceiros, no caso da IBC, eu acho que o que ficou mais visível foi esta questão da relação entre todos, não é, que melhorou imenso.

Entrevistador: E pelo contrário, o que é que não funcionou, no processo?

E5ME: O que é que não funcionou? No processo? O acabar abruptamente, como é óbvio. De resto, tudo funcionou. Estava tudo a andar, estava tudo a rolar, portanto, agora é assim, de repente, num mês, fomos obrigados a fechar. No caso do Lagarteiro, eu como pertencia a Câmara... portanto este processo não foi completamente fechado, porque eu mantenho-me nesse tempo todo, ainda por cima era eu que fazia a gestão do ANIMAR, até há bem pouco tempo... Portanto houve uma série de coisas que não caíram abruptamente, nomeadamente muitas instituições que depois ficaram a trabalhar no ANIMAR, a associação... a Obra Diocesana, o ESCOLHAS do Lagarteiro, a Associação Norte-Vida, portanto... todas estas instituições passaram a estar sediadas e a fazer trabalho com a população do Lagarteiro no ANIMAR.

[00:25:19]

Portanto, e eu como fiquei com o ANIMAR nestes últimos anos, portanto a descontinuidade não foi completamente, não foi abrupta, não é, portanto houve alguém que manteve aquela animação territorial, obviamente completamente diferente, não é, mas... mas o que correu mal foi acabar de repente, de um dia para outro, quando nós tínhamos mais dois anos, ou pelo menos mais um ano e tal, para fazer o desmame e para preparar a nossa saída, não é, e de repente acabou com tudo. E também, o que correu mal, é o que corre mal todos os dias. O que corre mal nos nossos serviços é que, se isto fluísse do ponto de vista das políticas públicas e das instituições públicas, se isto fosse pensado e partilhado e se que cada um não tivesse no seu silo, não era preciso IBC para nada, não é? Bastava uma animação territorial forte, e “legitimada”, porquê? Porque a segurança social está aqui, depois temos a Câmara aqui, depois temos o emprego aqui, depois a saúde aqui, temos a educação por aqui, não é, e todos eles, alguns, até têm projetos com muita virtualidade, certo? Só que eles não se querem é falar. E o que a Iniciativa fez, foi obrigar estes ministérios todos a falar e não só. E a comprometerem-se desde o início com uma intervenção pensada, não é. Pronto, portanto isso foi a virtualidade da IBC. Foi, para além de fazermos um diagnóstico participativo e transversal, comprometeu-os a todos, não é. Porque, o que é que acontecia até à IBC? Até à IBC todos estes projetos de intervenção comunitária em Portugal, eram liderados sempre pelas autarquias, e nós a maior parte das vezes estávamos tramados, porque tínhamos problemas ao nível do emprego, das qualificações e andávamos um ano ou dois a falar com o ministério, a conseguir falar com o ministério. Portanto, a IBC criou aqui uma oportunidade de diálogo brutal. Eu quando me estavam a chatear a cabeça, não é, falava com a João, rapidamente fazíamos de *team*, pronto, e no gabinete inter-ministerial muitas coisas eram resolvidas. Agora o que correu mal na IBC foi a descontinuidade sempre política, a mudança rapidamente do, do... do Ferrão não é, que era uma pessoa que concebeu isto de uma forma muito estratégica, é uma pessoa com grande capacidade de pensar sobre isto, e pronto. E até já falámos um bocadinho com ele sobre isso, aquilo era o momento certo para se pensar uma coisa destas. Mas uma coisa desta deve ser o normal, certo? Porque o que é que são os NLI, aqueles núcleos de inserção, é isto. É pôr a Câmara, pôr a segurança social e a saúde. E é para aqueles três tipos se entendam do que é que vão fazer.

Entrevistador: O que é que é o NLI, exactamente?

E5ME: Os NLI, são núcleos locais de inserção. Portanto o Rendimento Social de Inserção chama vários parceiros, nomeadamente o Instituto de Emprego, as Câmaras municipais, e a saúde e a educação, para em conjunto criarem respostas para as pessoas terem RSI, ok? Isso nem sempre funciona. Porque se funcionasse, estava óptimo, não é?

Entrevistador: O que é que é, a educação, a Câmara...

E5ME: É a educação, autarquias, saúde e emprego, e segurança social.

Entrevistador: Não sabia que tinha este nome...

E5ME: Por exemplo, a questão também dos CLDS, vieram a seguir à Iniciativa, foi com base nisto, e também se lê coisas do Zé Manuel Henriques, o Zé Manuel Henriques quando pensou, também quando o João Ferrão, e o outro que também esteve no IHRU, quando pensaram na IBC, foi porque nós já tínhamos testado também no URBAN, quando misturámos o FEDER com o FSE, e percebemos que aquilo resultava, não é. Porque não fazia sentido nenhum, portanto, termos de

um lado as infraestruturas e do outro, portanto isto no fundo a IBC veio um bocado do resultado de anos também de trabalho de terreno, a pensarmos como é que estas coisas deveriam ser feitas.

Entrevistador: Achas que a IBC tentava então ultrapassar alguns limites que com o URBAN podia ter havido?

E5ME: Não estou a perceber o que é que queres perguntar. O URBAN era um trabalho, era um projeto da Câmara, portanto não dá para comparar com a IBC.

Entrevistador: Sim, mas era um programa que também supostamente pelo menos na sua concepção tinha a ideia de juntar o material e o imaterial...

E5ME: Sim, e juntámos.

Entrevistador: E a IBC também, o URBAN era um programa que também era experimental [falas sobrepostas]...

[00:30:17]

E5ME: Não mas não tem nada a ver com a IBC. Porque é assim, a IBC... o que tu estas a perguntar acho eu, enquanto o URBAN eram candidaturas que a Câmara Municipal, as Câmaras, no caso de Portugal era, o primeiro teve 5 e o segundo teve 2, que era Porto e Lisboa, basicamente, e Gondomar. No caso da IBC o que foi feito... nos URBAN o que é que a gente fez? Percebemos quais eram as necessidades do nosso território, e fizemos a candidatura, ok. Teve a virtualidade de depois nós insistirmos e que usamos o FEDER com o FSE etc. No caso da IBC, não. No caso da IBC o que foi feito foi um diagnóstico inicial sem qualquer financiamento à cabeça, ok? E isso é bom, mas isso, nós pusemos isso no nosso relatório, portanto o facto de não estares preso a um financiamento, a determinadas coisas, pronto, já é espectacular porque estás liberto para pensares sobre aquele território. Depois o que a Iniciativa fez foi, olhar, a Iniciativa não, o IHRU, neste caso a João e o Ferrão, foi olhar para aquelas necessidades, e depois perceber onde é que iam buscar a alavancagem para aquilo, ok? E foi buscar os EEA Grants para financiar as equipas e os projetos âncoras, certo. Depois foi perguntar aos outros ministérios todos onde é que eles tinham dinheiro para, certo? Ok? Pronto. No caso das Câmaras Municipais alavancaram algumas coisas através dos fundos comunitários, não é. A DGArtes através do Ministério da Cultura alavancou outras coisas... Portanto, a Iniciativa no caso do Porto, por exemplo, o dinheiro dos EEA Grants é ridículo comparativamente com o valor global da Iniciativa.

E5ME: [Enquanto vê documentos] Isto é de... 2011... deixa ver se eu tenho aqui a comparação de umas coisas para as outras, mas não sei se respondi e tua pergunta..

Entrevistador: Sim, era isso... não sei se formulei mal a pergunta.

E5ME: Ok.

Entrevistador: Mas era exactamente isso. Pronto, a ideia que tenho do URBAN é uma coisa que é decidida, e depois tem alguns territórios nos quais vai incidir, mas tem um dinheiro...

E5ME: No nosso caso não fizemos nada disso.

Entrevistador: Pronto, a IBC era nesse sentido o contrário...

E5ME: Era o contrário, exactamente, era de baixo para cima, sim sim sim. O que eu queria dizer do URBAN no nosso caso, nós no URBAN tínhamos quase um painel de atores locais, ok, e todas as atividades que foram feitas, esta quinta foi construída pelo URBAN, tudo isto... para caso este

bocado não, este não, foi pelo URBAN II, mas... o que nós fazíamos quando entrávamos no território, aí sim, era aquele modelo de intervenção participada, de perguntar a toda a gente, tínhamos uma comissão também tipo de acompanhamento do URBAN, da IBC, e que todos os parceiros iam construindo o seu modelo de intervenção, agora, era de cima para baixo, sim. A Câmara, a Câmara ok, falou com as pessoas sim, para fazer o projeto, mas era a Câmara que fazia, que recebia os financiamento, e que depois punha no terreno..

Entrevistador: Achas que a IBC é um... porque há a retórica do bottom-up, e estas coisas...

E5ME: Sim.

Entrevistador: E agora, hoje em dia, há voltou em auge esta coisa de participação etc... E, não sei se é um parecer meu pessoal, às vezes há um bocadinho de confusão entre o que é que a participação, a governança, às vezes se misturam...

E5ME: Sim. O modelo de governança é que pode ser participado.

Entrevistador: A IBC, por causa de ser uma iniciativa normativamente definida por uma resolução do conselho de ministros, era um grupo inter-ministerial etc., por causa disso, achas que era mais um modelo top-down, bottom-up, era misto...?

E5ME: Era misto. Era misto porque tu repara: quem fazia os planos de acção era a Comissão Executiva. Ou por outra, quem elaborava...

Entrevistador: Era este o esquema da gestão...

E5ME: Isso foi no início... isto foi no início mas nós depois o que tínhamos...

Entrevistador: Este é o esquema geral do...

E5ME: Não. A questão é que há vários esquemas gerais, e no nosso caso, ora deixa-me ir buscar o Protocolo do Lagarteiro, para te mostrar como é que estava isso...

[00:35:26]

[Conversa até 00:36:37]

O nosso era assim, o nosso e da Cova da Moura e tudo... temos aqui, Grupo de Apoio Técnico, ok, o Zé Manuel, a Isabel Guerra... depois tínhamos uma Comissão de Acompanhamento, que era composta por todos, todos os parceiros da IBC, que eram estes todos, depois tínhamos uma Comissão Executiva, que no caso do Porto era constituída pela Câmara Municipal, pela Junta de Freguesia, e por quem mais... Polícia, comissário da Policia e... ah, está aqui desculpa, composição da nossa comissão era o IHRU, ok.. o IPDJ, a PSP, o Centro Regional de Segurança Social, a DREN, a Fundação que era a Câmara, porque nós éramos uma Fundação Municipal e a Junta de Freguesia, pronto.

Entrevistador: A DREN é o que?

E5ME: A Direcção Regional da Educação do Norte... que existia na altura, agora tem outro nome, pronto. O que é que acontece? Esta comissão... obviamente que nós tínhamos traçado aqueles eixos de intervenção, e o Protocolo... o que foi assinado, vamos lá a ver, isto quando foi assinado estava mais ou menos as coisas definidas como é que iam ser elaboradas, certo... não estava tudo no zero, não é...

Entrevistador: Havia já...

E5ME: Mas isto tu sabes, já te explicaram isso, ou não?

Entrevistador: Sim, sim.

E5ME: Portanto houve um plano de intervenção que foi assinado por todos estes parceiros, ok?

Entrevistador: Onde havia as responsabilidades, quem fazia o quê...

E5ME: Sim, nem era bem o que é que cada um fazia, porque éramos nós a fazer tudo, basicamente... a questão era de onde é que vinham os financiamentos. Era mais isso, de qualquer maneira tu já sabias desde o início que a reabilitação dos edifícios, certo, iriam ser da responsabilidade da Câmara, está aqui. Portanto era o IHRU e a Câmara que iriam financiar, portanto isto estava feito, no nosso caso tínhamos 4 grandes eixos, certo... Então estavas a falar-me disso do bottom up e do bottom down. Portanto dentro daquela lógica dos eixos, certo, que era a requalificação, depois as questões do emprego, animação também e educação... tudo isto depois era pensado anualmente com esta Comissão toda de Acompanhamento, ok? Portanto, aqui é bottom up, tu estás com os parceiros todos, com estes gajos todos, a definir como vai ser o teu Plano de Acção, que depois é aprovado pela Comissão Executiva, ok, que eram os tais parceiros, são estes parceiros, pronto. Portanto, nesse caso é de baixo para cima, porque de cima para baixo também já havia o protocolo que fechava isso, não é. Portanto nesse aspecto era de baixo para cima, sem duvida nenhuma. Mais coisas... isto o papel está amarelo e tudo, que giro...

[00:40:05]

Entrevistador: Já passaram uns anos... mas este papel parece mais fininho...

E5ME: [imperceptível] Fazíamos comissões executivas todos, muitas vezes não é, e era aqui onde era decidido tudo o que que iríamos fazer..

Entrevistador: Há uma coisa que me interessa particularmente, que quase que tem uma dimensão psicológica... [imperceptível] Um programa experimental pode implicar, se calhar mais esforço, mais energia do lado das pessoas, por exemplo dos técnicos como é o teu caso...

E5ME: Um projeto experimental traz mais?

Entrevistador: Não, se calhar pode implicar para a sua implementação, o gasto de mais energia, de tempo... ser incluído, não digo 24h, mas o dia todo num sítio, num bairro...

E5ME: Faça isso quase todos os dias no meu trabalho... portanto não te consigo explicar isso... Obviamente que quando tens uma coisa nova... mas eu acho que não tinha a ver com o experimental, tinha a ver com o facto de ser novo, e darmos pica ou não, mas eu acho que isso tem a ver com a maneira de ser de cada um de nós. Há pessoas que nada lhe dá pica, há outros que dão, não é. Agora tem a ver com a equipa e com o perfil da equipa que tu escolhes, não é, foi uma das coisas muito discutidas quando tivemos na IBC.

Entrevistador: Tu foste escolhida...

E5ME: Pela Comissão Executiva.

Entrevistador: E havia muita outra gente?

E5ME: Não sei quantos currículos é que havia. Mas a Susana deve saber e a João também, quanto currículos estavam em causa... Mas por exemplo no caso do Vale do Amoreira, ou da Cova da Moura, houve problemas complicados, porque escolheram um rapaz que não era nada adequado aquilo e depois tiveram que o mandar embora.

Entrevistador: Do Vale da Amoreira estás a falar?

E5ME: Não sei se foi do Vale... acho que era da Cova da Moura, era na Cova da Moura, porque no Vale antes do Sergio não tava ninguém...

Entrevistador: E depois do Sérgio, houve o António não é?

E5ME: Sim, mas o António foi depois só mesmo no fim, já. Porque o António era um técnico da IBC do Val da Amoreira, entretanto o Sergio é que esteve os anos todos como Vale da Amoreira.

Entrevistador: Houve muitas trocas, partilhas de experiência entre os três bairros?

E5ME: Sim, claro, estávamos todos juntos. Sim, tudo o que fazíamos era mais ou menos, estávamos em Lisboa, eu principalmente não é, era a mais lesada... mas sim todas as semanas nos encontrávamos. E a estratégia era pensada coletivamente... sim.

Entrevistador: E houve momentos que se aperceberam “Ok está a funcionar melhor, fazemos assim”?

E5ME: Sim, sim, claro, mau era. Se nós num projeto desta natureza não tínhamos enquanto equipa este tipo de trabalho... claro que sim... nós, como os parceiros, como equipa, com os... tínhamos reuniões quase quinzenais com todos os peritos, com a Maria João, com a Isabel Guerra, com o Zé Manuel... falta, está faltar-me mais um... está a faltar-me a Teresa, a Teresa também...

Entrevistador: E também havia a Helena Dores?

E5ME: Não, a Helena era a chefe projeto da Cova da Moura. Os que eu estou a falar eram os avaliadores e os peritos que nos davam acompanhamento, o Zé Manuel Henriques, a Isabel Guerra e a Teresa.

Entrevistador: Teresa quem é? Teresa Marques?

E5ME: Não a Teresa Marques é de cá do Porto. A Teresa é lá de baixo, é uma assistente social que trabalha na Católica, e que trabalhava connosco.

Entrevistador: Acho que eram mais ou menos estas as questões que tinha. Se calhar gostava de falar, de poder falar também com a Comissão de Bairro, a associação de moradores.

E5ME: Nós não temos Comissão de Bairro...

Entrevistador: Peço desculpa, com a Associação de Moradores...

E5ME: Ah sim, eles agora, não sei, eles agora tiveram um problema, porque alguém de lá deu mico e aquilo está fechado...

Entrevistador: Deu mico o que significa?

E5ME: Deu mico é que roubou um dinheiro... sim, e eles neste momento não sei como e que aquilo está, se está aberto ou não..

[00:45:18]

Entrevistador: E achas que poderia falar com alguém?

E5ME: Acho que sim, talvez a Fernanda, que era a antiga presidente e lá... sim se calhar sim, posso dar o contacto...

Entrevistador: Como é que se chama? Fernanda...

E5ME: Gomes acho eu...

Entrevistador: Era presidente da associação na altura?

E5ME: Sim, era presidente até há pouco tempo, foi esta senhora... De qualquer maneira, tu viste o último filme que a gente fez da IBC no Lagarteiro? Porque tem o testemunho desta gente toda... a Susana deu-te?

Entrevistador: Não.

E5ME: Porque eu posso-te mandar por mail... sim porque está me a parecer que há uma série de informações que tu não possuis... se calhar valia a pena.

Entrevistador: Sendo que nunca estive aqui...

E5ME: Sim mas são coisas globais...

[conversa até 00:47:34]

Entrevistador: E as outras associações que estavas a falar?

E5ME: Há depois a Associação Norte-Vida, o ESCOLHAS entretanto acabou, tem também a Obra Diocesana mas a técnica que está lá não é a mesma pessoa, sei lá também podes falar com a Junta de Freguesia, com o antigo presidente...

Entrevistador: São todos acessíveis? Estão à vontade de falar? Porque nos outros sítios não é assim muito claro.

E5ME: Sim claro.

Entrevistador: Porque em Lisboa nem sempre é assim muito claro.

E5ME: Não com uma telefonadela... [falas sobrepostas].

Entrevistador: Na Amadora...

E5ME: Sim na Amadora também é muito complicado. Já quando era com a Iniciativa, houve sempre conflitos de... mas pronto também se entende a postura do Estado com aquele sítio, também estar também a fazer sempre promessas e promessas e nada acontece, eu acho que é normal que as pessoas que vivem lá tenham desconfiança daqueles que os trata desta maneira.

Entrevistador: O Presidente da Junta de Freguesia como é que se chama?

E5ME: Era o antigo. Chama-se José Amaral.

[conversa até 00:49:48]

Depois da Norte Vida talvez é melhor falar ou com o André ou com a Rosa, a Rosa era a técnica responsável e coordenadora do projeto...

[00:50:01]

Entrevistador: Qual projeto?

E5ME: Da Associação Norte Vida do Lagarteiro.

[conversa até 00:52:28]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E6ME

Ficheiros de origem: E6ME1.m4a; E6ME2.m4a

08/11/2017

00:00:00 - 2:05:04

Início gravação: E6ME 1.m4a

Entrevistador: Estou sempre muito interessado nos perfis dos técnicos e peritos envolvidos nos programas. Qual foi o teu, como é que tu chegaste a IBC?

E6ME: Eu cheguei à IBC ainda antes da IBC, ou seja, eu lembro-me de estar à porta da Faculdade de Farmácia ao pé do ISCTE. Eu estava naquela altura na segurança social mas continuava nos serviços centrais da segurança social, com as questões na altura da cooperação, dos projetos de cooperação que no fundo é o apoio financeiro as IPSS, para o desenvolvimento de respostas sociais, e estava um bocadinho farta. Lembro-me de estar em conversa com o Professor X e disse, isto portanto a Iniciativa tem o despacho em 2015, portanto é capaz de ter sido em 2014, pouco depois da visita do Sampaio à Cova da Moura, do presidente Jorge Sampaio à Cova da Moura. O professor X disse-me “olha é capaz de vir a surgir...”, eu as datas já não sei, foi um bocado antes da publicação da Resolução do Conselho de Ministros... “é capaz de vir a surgir uma coisa gira” e eu lembro-me de ter tido “olha se soubesse, diga-me que eu para mim, mudo de sítio”, e ele explicou-me na altura que aquilo não iria ter uma equipa própria. A ideia era qualificar os recursos organizativos, e eu disse “eu também estou disponível para mobilidade”. Isto passa-se, vai sair o Resolução do Conselho de Ministros, portanto eu acho que aquilo, eu achei sempre, talvez por ser área social, que aquilo iria parar a alguma estrutura tipo a segurança social, uma coisa assim, porque percebi que era uma intervenção de abordagem social nalguns territórios. Quando ele me fala disso não tinha a percepção que iria envolver uma dimensão urbanística. Portanto era ainda uma coisa muito assim inovada. E depois sai a Resolução do Conselho de Ministros, vejo que aquilo depois vai para o INH na altura, na altura não era o IHRU, depois vou pesquisar ao site. Quer dizer a resolução sai em Setembro, ainda esperei para ver se ainda teria alguma possibilidade, consultando para ver se saiam a abertura de vagas, qualquer coisa, como é que aquilo se desenvolvia, e nunca vi nada, até que uma semana antes do Natal em 2015, recebo um telefonema direto a dizer que o meu curriculum tinha sido entregue pe se eu estava disponível para ir lá a uma entrevista. E portanto isto era para aí uma semana antes do Natal e eu saio em Janeiro de 2016, portanto isto foi...

Entrevistador: 2016?

E6ME: 2016 não, desculpa, 2006... Ou seja isto é em... tenho as datas todas trocadas, Eu começo em 2 de Janeiro de 2006 no IHRU. Basicamente é assim que eu tenho conhecimento.

Entrevistador: Portanto passaste... eu não sei bem como funciona, mas passaste por um processo de entrevista não é, mas dentro da administração, é uma mobilidade?

E6ME: Dentro da administração pública tu podes, eles já mudaram, mas as figuras da mobilidade antigamente eram de requisição, um serviço requisitava ao outro de um trabalhador, com um acordo mútuo, mas basicamente são sempre figuras de mobilidade. Figuras onde tu podes mostrar interesse de ir com um serviço, o serviço tem vaga no quadro acolhe-te, e tu saís do teu

de origem, tens que ter a autorização do serviço de origem, claro, mas... é que normalmente é possível, as regras tem mudado ao longo dos tempos mas...

Entrevistador: Mas tem um tempo certo?

E6ME: Sim, neste momento tem 18 meses. Já teve outros tempos, teve... na altura em que eu vou para o IHRU ele era um período renovável até 3 anos, e na fase, atualmente são 18 meses. No final destes 18 meses ou antes dos 3 anos, tu tinhas que optar, ou regressavas ao serviço de origem, ou passavas a entregar o quadro do serviço para onde fostes.

Entrevistador: Mas eras tu que optavas?

[00:05:10]

E6ME: Eras, sim. Quer dizer desde que houvesse interesse de ambas as partes, não é. Mas aí ao serviço de origem já não tinha que dizer nada. Isto tem uma grande vantagem em termos de administração pública é que tu podes conhecer vários serviços, e mudar. Eu estou ao abrigo da figura da requisição na altura, eu acho que até 2008. Em 2008 em que opto por integrar os quadros do IHRU, e largo a segurança social.

Entrevistador: Mais ou menos a metade da IBC?

E6ME: Sim, mais ou menos a metade da IBC. Acho que foi em 2008, à volta disso, que é também quando sai a nova lei de vínculos dos contratos da administração pública, e que eu mudo de quadro.

Entrevistador: Chama-se mesmo assim a lei?

E6ME: Posso ver como se chama...

Entrevistador: Portanto entraste para lá e o teu papel...?

E6ME: O meu papel na fase inicial era suposto ser uma coisa que eu nunca cheguei a conseguir fazer, que era montar uma comunidade prática, on-line, e depois um bocadinho por iniciativa própria acabei por pedir, porque era a parte que eu gostava mais, por pedir acompanhando a forma como os projetos estavam a ser desenvolvidos no território. Portanto eu tinha uma função um bocadinho de apoio transversal, também estava a dar apoio, nós tínhamos reuniões de consultores de 15 em 15 dias, já com as equipas ligadas às faculdades nos territórios, e tínhamos reuniões, mais ou menos, de 15 em 15 dias enquanto eles estavam a desenhar o plano de ação. E eu pronto, fazia as convocatórias para as reuniões, fazia a sistematização das atas, fazia o pedido dos documentos... não é, dava ali algum apoio transversal. E tinha supostamente esta encomenda de fazer a comunidade prática, que tentámos por via da plataforma [imperceptível] mas que depois nunca funcionou, em termos on-line, tentámos por duas vezes e nunca conseguimos que aquilo vingasse, as pessoas não aderiam, e acabei por pedir, isto por iniciativa própria, se podia acompanhar pelo menos o caso do Vale da Amoreira e da Cova da Moura as reuniões... o Porto já era mais difícil, foi as primeiras mas depois não dava para estar nas dinâmicas do Porto todas em simultâneo. Portanto acabei por acompanhar o processo de desenho da Cova da Moura e do Vale da Amoreira de forma muito próxima, portanto desde o início de 2006.

Entrevistador: Quando nós nos conhecemos, tu ias nos bairros como...

E6ME: Aí já representava o IHRU, na fase inicial não. Na fase inicial não, eu estava mais ou menos com o estatuto de observadora, o IHRU tinha um elemento da estrutura, da sua própria estrutura em cada um dos bairros..

Nessa altura quem liderava o processo no local eram as universidades. As universidades convocavam os parceiros, nós tínhamos equipas das universidades ligadas a cada um dos territórios.

Entrevistador: Ah, eram as equipas das universidades que lideravam o processo?

E6ME: Eram, em 2006 sim. De 2006 basicamente de Janeiro até Junho ou Julho, o objectivo foi que os parceiros construíssem o desenho do plano de intervenção que queriam. E isto era mediado e ajudado por grupos ligados as universidades. No Vale da Amoreira houve uma equipa ligada ao CET,, na Cova da Moura era uma equipa mista, tinha um outro engenheiro que estava ligado ao SAAL, e tinha a arquitecta X ligada aos processos de dinamização comunitária.. E no Lagarteiro era a professora X.

[00:10:13]

Entrevistador: Porque eu sempre achei que as universidades eram consultoras...

E6ME: Não.

Entrevistador: Nunca percebei que inicialmente tinham tido este papel de liderança.

E6ME: Tinham. No fundo eles tinham este, ou seja, eles tinham um papel de mediação, que correspondia ao papel que faziam na convocatória das reuniões dos parceiros, e o IHRU nessa fase estava como qualquer outro parceiro a dar os seus contributos técnicos enquanto... no local contributos técnicos enquanto área funcional, enquanto setor. Depois essas equipas reuniam connosco, estrutura do IHRU, e com os três consultores íamos afinar a estratégia. Mas no local eram elas quem liderava, quem mediava o processo, não era o IHRU. E eu comecei a ir como observadora, essencialmente. E por curiosidade, não era propriamente uma figura que estivesse predefinida, depois acabou por fazer sentido, para garantir as ligações entre os três territórios, e entre as equipas e a estrutura de... e as próprias orientações que o conselho diretivo queria, e aferir que no fundo estavam a desenvolver todas metodologias participativas... No fundo alguma parte dos pressupostos da iniciativa, e eu ia assegurando, ia verificando no fundo, no local, se estavam ou não a ser, sobretudo em termos de metodologia, não é, se os processos estavam a ser em co-decisão com os parceiros, como é que o processo estava a ser construído.

Entrevistador: E quando é que o IHRU passou, quando as coisas mudaram?

E6ME: As equipas saem do terreno e entregam os produtos, portanto os primeiros documentos, o diagnóstico, a proposta do plano de ação em Junho, Julho de 2006, e em cima disso começamos... o IHRU com o gabinete do Secretário de Estado e este com os vários ministérios, a consensualizar o que eram as ações do Protocolo, a construir mesmo a figura do protocolo não é, com atividades, com objectivos, com não sei o que, mas com base no Plano de Ação que os parceiros tinham definido com as equipas. É nessa fase que o IHRU volta a assumir uma liderança mais presente no terreno. Nesta fase que decorre entre Julho e Setembro não há propriamente ações no terreno, é muito esta retaguarda, depois as negociações diretas... a troca de papéis para assinar, para ver se as entidades se revêem todos, os parceiros locais e não sei o que naquilo que é passado para outra forma, com outro formato mas que tenta incluir as

preocupações que eles já tinham, as propostas, alargando um bocadinho o âmbito mas mantendo aqui o sentido, não é, o objectivo. Como por exemplo, no caso da Cova da Moura tinham uma ação muito focalizada para trabalhar com o Barefoot College, que é uma... área de intervenção na Índia que faz trabalhos de painéis foto-voltaicos em comunidades pobres e onde as pessoas no fundo, quem quer ir lá trabalhar tem sempre que deixar alguma experiência. E o que se considerou é que não valia a pena, não fazia sentido fechar a intervenção, a ação no Barefoot College, não é, no entanto era trabalhar as questões das energias renováveis de formas variadas e pronto. Mas no fundo foi este alinhamento e depois o negociar, que isto foi feito pelo gabinete da Secretária de Estado e para o conselho diretivo do IHRU, com cada um dos ministérios que recursos é que eles davam, e depois no fundo também perceber com os parceiros locais que outros recursos é que eles davam e se concordavam, em que ações é que eles queriam estar como responsáveis ou como parceiros, foi um bocadinho esta partilha que decorre entre Julho de 2006 e finais de Setembro de 2006, data em que é assinado o Protocolo, os protocolos de cooperação, o do Porto é mais tarde, teve outros problemas, mas eu acho que é assinado a 15 de Outubro e o outro no início de Novembro, mas pronto são aí naquela fase. E aí o IHRU, aí eles definem, eles definiram o modelo de gestão, os parceiros, o modelo de gestão é estabilizado e o IHRU volta ao terreno, aí já com a coordenação da Virginia, que já não podes entrevistar, já com a coordenação da Virginia, nós passamos a fazer as reuniões no local, não é, as reuniões do Conselho Executivo, e da... da Comissão Executiva e da Comissão de Acompanhamento. E nesta fase somos nós que lideramos porque entretanto avançámos com uma candidatura aos EEA Grants para constituir a equipa, mas só conseguimos constituir a equipa em... finais de 2007.

[00:15:01]

Há ali um ano que praticamente o processo é liderado por nós, liderado sem equipas, onde alguns dos parceiros assumiram algumas das ações.

Entrevistador: E tu entraste depois da Virginia?

E6ME: Não, eu entrei sempre como apoio a Virginia.

Entrevistador: Eu não conheci...

E6ME: A Virginia se calhar conheceste porque ia sempre as reuniões na Cova da Moura, era do Porto, era baixinha de caracóis avermelhados, muito divertida, muito bem disposta... era muito baixinha, menos de um metro e meio... e ela nas reuniões esteve sempre, desde 2007 ela entrou como coordenadora e eu acho que é em Setembro, Outubro de 2006.

Entrevistador: Ou seja, na verdade os EEA Grants, representam o que, o 20%, mais ou menos... é uma coisa que surgiu ao longo do processo ou era já previsto?

E6ME: Já estava, a Resolução do Conselho de Ministros já fala dos EEA Grants.

Entrevistador: Mas a forma não era...

E6ME: A forma não estava... estava predefinido o dinheiro, mas depois nós tínhamos que apresentar, formalizar isso junto do FML e do FMC, que eram os mecanismos que gerem isso. E portanto o processo, nós quando temos a assinatura do Protocolo, deve ter sido em Dezembro de 2006, começamos a desenhar as candidaturas, mas como era um projeto atípico eles também não tinham propriamente um formato, não é, esta ali muita troca de mails, muita troca de pormenores e de detalhes e de não sei o quê, e a negociação depois com eles, sendo que nós

não submetemos o Plano de Ação todo, não é. O que nós fizemos foi selecionamos as equipas, portanto identificamos que queremos o financiamento para as equipas, financiamento para aquilo que seria considerado em cada território um projeto âncora, financiamento para algumas ações imateriais sobretudo ligadas ao projeto âncora, e outras particularmente relevantes, e depois uma lógica de capacitação com seminários de apoio técnico, com avaliação, de forma mais transversal e é isso que nós submetemos referindo os EEA Grants, porque eles são x por cento só, isto é um projeto multi... uma estrutura multi-financiamento, portanto eles são só uma parte. Há aqui um processo de negociação grande, eu acho que nós em Agosto de 2007 o Conselho Diretivo aceita que mesmo sem a aprovação dos EEA Grants que nós façamos entrar os chefes de projeto, passar para a contratação.

Entrevistador: Era aí que ia chegar.

E6ME: Exactamente, o IHRU assume a contratação mesmo não tendo ainda o financiamento, só dos chefes de projeto, e depois por acaso por coincidência em Outubro de 2007 o processo vai... vem a aprovação por parte do mecanismo, portanto acaba por ser só dois ou três meses que os chefes de projeto tiveram que ser pagos exclusivamente pelo IHRU. As entrevistas foram feitas com os vários parceiros, para o chefe de projeto foram feitas pela Comissão Executiva, e pronto acabou-se para seleccionar o Sérgio, que entra sempre com a ideia que quando tivéssemos desbloqueado o resto do procedimento para o contratação dos técnicos, o despacho do Secretário de Estado, que iríamos buscar o António para o Eixo das Artes, o que é que é para ti a nível teórico-conceptual a governança multinível? Ou seja, achas que a tradução da teoria e do conceito da governança multinível e colaborativa para a prática, a sua concretização na IBC, corresponde com o modelo de gestão que foi definido?

E6ME: Ou seja, acho que nós tínhamos expectativa... eu tenho duas visões sobre isto. Tenho a visão do que eram as nossas expectativas, que era ter um grupo de trabalho inter-ministerial, mais envolvido... ele esteve muito envolvido enquanto o João Ferrão esteve na Secretaria de Estado, depois passou a estar menos, eu acho que nós técnicos, pelo menos, não sei se a Maria João tem exactamente a mesma percepção que nós, mas nós tínhamos a expectativa de eles continuarem muito mais próximos, e que as reuniões de Grupo de Trabalho Inter-ministerial tivessem continuado de forma muito mais frequente e assídua ao longo de todo o processo da iniciativa, e portanto para nos isto teria sido o modelo ideal. Mas por outro lado reconheço até depois quando andei para as redes sociais em Setúbal, que mesmo tendo estado fora... ou seja mesmo não estando a reunir, o capital que é gerado naquela fase de arranque de envolvimento dos serviços públicos é qualquer coisa muito forte que nos permitiu a nós técnicos já sem que essas reuniões tivessem a existir, já com mudança inclusive do governo do primeiro governo Sócrates para o segundo, continuamos a ter legitimidade de ir ter com um diretor de um centro de emprego ou com o diretor da... na altura aquelas direções regionais ligadas à educação, e apresentar os problemas que cada um dos bairros estava a enfrentar naquele setor específico e sermos recebidos e nunca ter sido recusada nenhuma reunião de nós enquanto técnicos, porque foi numa altura em que não estava a Virginia, já não estava a Maria João em que tivemos de alguma forma órfãos de coordenação formal, e que nunca nos foi recusado qualquer reunião e

nunca foi questionado o papel em que nós estávamos por estar a levantar questões sobre o setor. Portanto o impacto que teve...

Entrevistador: O que não é muito comum entre setores que não se falam.

E6ME: Exactamente, eu percebi isso quando passo para a rede social uma vez em que liguei para a diretora, e nós nas plataformas concelhias elas eram lideradas pela diretora do centro distrital, e a educação deixou de ir as reuniões e eu disse “então porque é que não fala com a sua colega” e diz que o representante na plataforma não aparece, e diz ela “eu não posso meter-me nos assuntos do outro da educação”. Portanto eu aí percebi que de facto, não sendo o ideal que a gente tinha imaginado e tinha a expectativa que continuasse, esteve muito mais presente do que...

Entrevistador: É um bocado a semelhança do que acontece entre a Secretaria de Habitação e o IHRU? O IHRU está por baixo da Secretaria de Habitação, é um bocadinho esta dinâmica?

E6ME: Talvez, sim é. Mas nós conseguimos sempre estar presentes e ter respostas, ou seja ninguém nos questionava, como existiam os protocolos e a Resolução de Concelho de Ministros era inter-ministerial, nunca ninguém levantou qualquer questão de fazermos pedidos, de um técnico estar a fazer um pedido a um diretor geral sobre determinadas matérias. Portanto nós tínhamos o Diretor Geral das Artes a ir às nossas reuniões, depois dependia do peso e da valorização que cada setor dava à Iniciativa. A Direção Geral das Artes foi das direções que ao longo do processo mais se envolveu de forma... ao seu mais alto nível, com a Iniciativa.

[00:35:12]

Ou seja, eu acho que efetivamente a coordenação multinível funcionou. Não como nós esperávamos mas funcionou.

Entrevistador: Porque na verdade... todos estes processos bottom up que existem na teoria, muitas vezes depois não corresponde ao que a realidade equaciona, certo?

E6ME: E não corresponde *by the book*.

Entrevistador: E neste sentido a IBC tinha a Secretaria por cima, não é, depois tinha algumas dinâmicas que acontecia por exemplo, no caso da equipa das universidades, a nível local, e depois tinha mais ou menos no meio o IHRU... portanto é como se fosse uma coisa mista, certo?

E6ME: É assim, ele é, no nosso entender ele é uma coisa mista, no sentido que a IBC é tanto top down como bottom up, é claramente... ou seja para mim ele é uma iniciativa top down no sentido em que ela, as regras de funcionamento no local, a estrutura inicial de parceiros, a seleção dos territórios, é claramente uma opção de política da administração pública central.

Entrevistador: Sempre tive esta dúvida sobre como foram selecionados os territórios... cada um com a sua especificidade e historiais diferentes... na Amadora por exemplo havia mais bairros degradados.

E6ME: A Cova da Moura surge com grande visibilidade na altura do arrastão em Carcavelos, que foi na praia, que foi atribuído... um arrastão que não chegou a existir, mas que foi atribuído, na divulgação da comunicação social, é isso que despoleta depois a visita do Presidente Jorge Sampaio à Cova da Moura...

Entrevistador: Como é que se chama... fizeram um filme acho eu sobre isto.

E6ME: É provável. Portanto ela ganha alguma visibilidade ali, há uma relação, também não te sei dizer o porque deste e não outro território, sei que a Cova da Moura é um bairro que em termos de propriedade do terreno e afins é um bairro que tem umas características muito específicas e dificilmente, na minha opinião, pode ser resolvido só a nível local. Porque tu tens um problema de terrenos privados, não é, mas com construção de muitos anos em cima, mas não é o tradicional das áreas de génese ilegal que são, em que o terreno ou é público, ou foi dividido em [imperceptível] ou não sei o quê. Neste caso o terreno tem um dono, a família Canas, que não entrou no processo de negociação. Podia ter entrado, é sempre umas das dúvidas iniciais desde sempre, é se eles não deviam ter sido considerados como parceiros ou não do processo.

Entrevistador: Há poucos meses saiu a entrevista na televisão do proprietário...

E6ME: Exactamente, mas eu acho que a Cova da Moura tinha tido agora nesse quadro, eu na altura cheguei a falar com alguns pessoal de lá, se eles se aliassem aos donos do terreno tinham mais força perante o governo.

Entrevistador: Como estamos a falar dos três bairros, gostava de perceber... a posição do IHRU, que de fato estava no meio. Ou seja, trabalhava nos três bairros, era uma entidade, um ator que tinha que lidar com três diferentes contextos. Quais são as implicações disso?

[00:40:15]

E6ME: O objectivo era esse. Isto era uma iniciativa experimental cujo objetivo era tirar lições, não é, e portanto o objetivo era mesmo comparar como é que tu com realidades diferentes consegues trabalhar modelos de governança e de intervenções integradas. A gestão acaba por não ser muito difícil porque o que o IHRU, a única coisa, ou seja o principal do IHRU era que os princípios da participação, da tal parte que eu digo que é top down, fossem respeitados. Ou seja, que o processo fosse feito com todos, que os parceiros se co-responsabilizassem pela ação, que aquilo não fosse um processo liderado pela equipa que está no local. Quer dizer é liderado pela equipa, mas não é desenvolvido pela equipa. Portanto ela tem que corresponder à concretização daquilo que eram as expectativas dos parceiros, no fundo a equipa aqui funciona não como ator principal, ao contrário de muitos outros projetos em que normalmente o projeto é ancorado na equipa. Aqui o projeto é dos parceiros.

Entrevistador: Na óptica do IHRU, o respeito do protocolo [falas sobrepostas] era a condição de eficácia?

E6ME: Era, sim era fundamental. No fundo era, para nós o Protocolo era a bíblia. Claro, éramos flexíveis, sabíamos... não levávamos aquilo à atividade, mas no fundo os grandes eixos, porque os próprios parceiros lá depois as tantas perceberam ou que havia mais coisas que podiam ser feitas, ou que algumas atividades mesmo não estavam muito adequadas, mas respeitando os eixos e o sentido de cada um dos eixos para nós o Protocolo era a bíblia. Portanto, aquilo que fugisse dali era aquilo que eles todos tinham que acordar e que queriam fazer fora dali. Porque se não de outra forma, aquilo era com o que eles se comprometeram, portanto o processo era relativamente simples de negociar. Havia um predefinido, que não eram muito restritos nem muito rígidos, mas havia um grupo predefinido de parceiros que estavam disponíveis a participar naquele eixo e depois aquilo funcionava por grupos de trabalho essencialmente, por eixos não é, por isso é que nós tivemos o cuidado de, a contratação das pessoas da equipa procurou, pode

não ter corrido da melhor forma, mas procurou responder as áreas onde os parceiros tinham menos competências. No fundo, porque nas outras se esperava, e na maioria deles aconteceu, que o parceiro assumisse a coordenação do eixo. Portanto nós entrávamos nas áreas que estavam mais a descoberto, ou que eram mais conflituais, com os elementos da equipa. Para nós a escolha dos elementos da equipa teve que ser sempre feita uma em sequência da outra, portanto primeiro perceber qual era o perfil dos chefes de projeto, em que áreas é que ele podia pegar, depois da escolha do chefes é que avançamos para uma área que fosse descoberta e que seja importante em que ninguém pegava, por exemplo o caso da área artística no Vale da Amoreira em que não tinha ninguém muito forte, portanto era importante ter alguém...

Entrevistador: Esta lógica está ligada com a ideia do projeto âncora? Porque esta coisa não é só simbólica, porque dá origem depois deu origem como é o caso do Vale, a outras coisas, certo?

E6ME: Sim, sim, porque é assim, a seleção do projeto âncora também acabou por ser a área que não era uma área de responsabilidade de nenhum setor específico, são áreas que cruzam. Não são áreas da segurança social, o facto da área de experimentação artística tu não tinhas nenhum organismo da cultura, cujo *core business* deles fosse fazer intervenções em bairros por área artística. A própria escolha do projeto âncora não se foi substituir aos recursos que já existiam, ou que podiam vir dos outros parceiros, foi aquelas áreas de interseção que eram importantes para o território, mas que de alguma forma também não havia nenhuma entidade pública que os pudesse titular, de forma direta. Depois poderia não é, as Câmaras em última instância poderiam sempre ficar com o projeto âncora porque são estruturas flexíveis, mas dentro da estrutura inter-ministerial não havia ninguém, portanto o do Lagarteiro é uma coisa mista entre um espaço desportivo, mas também permite acolher atividades culturais, e uma parte de apoio ao associativismo local. Embora tenha uma forte componente desportiva, mas é muito utilizado pelas organizações de base local.

[00:45:00]

Entrevistador: A IBC em particular, mas em geral os programas experimentais, tem muito esta intenção de aprender lições, para depois ter frutos em outros contextos. Como é que na IBC aprenderam-se lições e depois foram eventualmente transferidas, em diferentes formas, quando a própria estrutura do IHRU muda. Quer dizer, muda o diretor do IHRU, então muda a política, os técnicos saem e vão para outro sitio... como é que isso se verifica?

E6ME: Eu acho que nesse aspecto ficou aquilo que... não ficou o impacto das lições, não nesta fase, pode ser que algum... Não ficou até porque isso não foi possível fazer uma avaliação final, nem de impacto nem da iniciativa.

Entrevistador: Não foi possível porque?

E6ME: Porque a Iniciativa terminou antes do prazo. portanto a Iniciativa iria-se prolongar até Dezembro de 2013, nalguns sítios era suposto que ela iria ter que continuar, mesmo que já não tivesse um papel ativo do IHRU e isto teria-se que pensar em formas, e portanto quando nós estamos neste processo de trabalhar a saída e como é que vamos fazer, quem é que continua e quem é que não continua, nesta discussão do desenho, é quando muda o governo, não tem impactos imediatos porque o conselho diretivo ainda se mantêm até o final do ano, mas quando entra o novo conselho diretivo do IHRU em Janeiro de 2012 há uma decisão unilateral de acabar

e de enviar uma carta a Câmara a dizer que o IHRU sai do processo. Portanto não há condições para fazer uma avaliação final e muito menos de impacto. O processo terminou de forma muito abrupta, com uma carta enviada as Câmaras.

Entrevistador: Para ti... quando o IHRU sai acaba a IBC?

E6ME: Para mim quando o IHRU sai acabou a IBC, embora isso não tivesse que ter acontecido. Mas sim, acabou a IBC. Não houve nenhum parceiro, que a tenha assumido... o que tinha as melhores condições para conseguir, porque apesar de tudo estavam mais organizados nesse sentido, era o Vale da Amoreira porque já tinha a Comissão Social de Freguesia, tinha não, foi a primeira reunião, foi aquela em que eu fui transmitir que o IHRU saía do processo, foi a primeira reunião da Comissão Social de Freguesia, alguns parceiros ainda quiseram mas depois aquilo que nós percebemos foi que as Câmaras não se queriam meter... que se percebe tem outras áreas de negócio com o IHRU e portanto não podiam queimar os processos de negociação a ser demasiado assertivos contra a posição do IHRU. A única que teve assim maior assertividade, curiosamente foi o Porto.

Entrevistador: Mas como havia uma Secretaria de Estado inicialmente...

E6ME: Sim, do Ordenamento do Território, mas mudou, ela já não dava... a Secretaria de Estado já era a Secretaria de Estado do último governo... já foi do primeiro governo de coligação. E quando entra o conselho diretivo... portanto a Secretaria de Estado não termina, mas está ali, obviamente o conselho diretivo num processo de auto-gestão, e não está num processo em que se sente legitimado a continuar afetivamente não é?

Entrevistador: Mas podia ter continuado mesmo que o IHRU saísse? Podia ter encontrado uma forma para continuar na mesma?

E6ME: Podia. Puder podia, o que eu acho que se passou é que nós não tivemos tempo de, que era aquilo que nós tínhamos pensado naquele ano fazer já sem financiamentos dos fundos... Porque é assim quando nós tivemos os financiamentos dos fundos, havia por inerência alguma obrigatoriedade de nós... não era formal, mas nós coordenávamos o processo até porque nós tínhamos que reportar aos EEA Grants a execução, não é... portanto de alguma forma. Quer dizer nós podemos até não assumir a liderança, mas não podemos estar tão longe do processo.

[00:50:16]

Mas ainda assim tínhamos pensado, porque exactamente o financiamento terminava em 2012, que íamos ter uma posição muito mais leve de 2012 até Dezembro de 2013. No caso do Vale da Amoreira as coisas estavam mais ou menos acordadas, íamos a dar início à Comissão Social de Freguesia, a liderança passava para o Presidente da Junta, e nós íamos dar só apoio ao Presidente da Junta. No fundo o nosso objetivo era se o Presidente não mandasse os mails para toda a gente, [imperceptível] se fosse necessário fazer a proposta de um mail de convocatória fazíamos mas era o Presidente que mandava, portanto seríamos a retaguarda. No caso do Lagarteiro o processo estava um bocadinho mais atrasado mas estávamos já a criar, aquilo não era uma freguesia, portanto estávamos a criar uma associação inter-institucional, que era o Campanhã 21, que no fundo seria o modelo de governança que iria assegurar, com a vantagem, no caso do Lagarteiro, que a Câmara disponibilizava que a Cláudia, como a Cláudia era

funcionaria da Câmara, da fundação, ia disponibilizar que a Cláudia tivesse parte do tempo a acompanhar, a dar continuidade a liderança do Campanhã 21.

Entrevistador: Portanto, por exemplo neste caso do Campanhã 21, não é uma forma da IBC continuar?

E6ME: Seria. Era esse o objectivo.

Entrevistador: Depois então não se continuou com isso?

E6ME: Não sei muito bem qual e a dinâmica do Campanhã 21 neste momento, eu acho que ele próprio se desfragmentou. Porque o que é que se passou, nós... a Cova da Moura era um processo que estava mais atrasado, de alguma forma nós começamos a criar as estruturas mas não conseguimos apoiar a dinâmica iniciada por outro líder. Não conseguimos acompanhar e dando suporte para que as pessoas se sentissem suficientemente fortes. Há ações da IBC que continuam, claramente, e há muitas que estão em força. Agora a lógica deles se concertarem, de eles continuarem a trabalhar de forma concertada com os fóruns que tinham, eu acho que essa caiu. Agora, há um conjunto de atividade que se mantêm, eu lembro-me que no Porto a dinâmica das escolas e de trabalho com as comunidades se manteve, e de uma abertura e disponibilidade, no Vale da Amoreira tudo o que é ações de apoio ao empreendedorismo, as redes de apoio à empregabilidade já deram uma volta brutal, já se disseminaram pelo País, já deves ter mais de 20, e portanto tens alguns processos que individualmente ganharam, que tinham a ver com algumas linhas de intervenção da IBC, que ganharam o seu espaço próprio. Mesmo na Cova da Moura, agora já não deve estar, mas durante algum tempo a dinâmica dos técnicos de atendimento integrado manteve-se após a saída, eles continuaram a discutir casos no local.

Entrevistador: O projeto Sabura também?

E6ME: Não o Sabura não foi criado por nós. O Sabura é do Moinho da Juventude. É capaz de ter sido pouco tempo antes, mas não é um produto... O Festival da Cova da Moura é que nasce com o nosso apoio, o Festival da Kova M, mas sempre foi bastante autónomo. O nosso apoio também não foi um apoio, foi um apoio importante, nós deixámos alguns recursos físicos no território, o palco e não sei o quê, mas não é... e alguns espaços para alguns jovens se ganharem mais espaço, mas não é... mas pronto não foi... foi muito dar apoio a eles, mas eles já estavam bastante organizados para fazer. Mas lá esta, continuam a não cruzar com as outras associações do bairro.

Entrevistador: Estes produtos, como a Rede de Empregabilidade do Vale da Amoreira, são impactos?

E6ME: São, claramente. São impactos sim, e eu acho que há muitos. Mesmo a forma como... epá eu acho que não... de forma estruturada uma aprendizagem da IBC, até porque nós, porque tenho falado com várias pessoas, a expectativa da cada um dos líderes, por assim dizer, desde o IHRU, ao Secretário de Estado, aos Consultores, as expectativas do que ia ser pós IBC eram distintas.

[00:55:33]

Eu lembro-me que falamos com o Ferrão, e o Ferrão dizer que tinha alguma expectativa que o processo era incorporado pelas Câmaras, não é, portanto de alguma forma o efeito demonstrativo que é possível fazer diferente, é o impacto que eu considerava que a Iniciativa teria, e que era

para o futuro, a mostrar que se pode fazer diferente até como efeito demonstrativo, não é. A expectativa do Professor Xé que fosse criada qualquer coisa, ou pelo menos na altura em que a gente falou, qualquer coisa mais próxima da Presidência do Conselho dos Ministros, que funcionasse como animador das várias, da articulação inter-setorial não é, uma coisa que ganhasse força na animação inter-setorial. Nós estávamos já numa versão de tentar criar efeito bola de neve. Ou seja, por exemplo, trabalhando com as CCDR, ou cada um de nós da equipa trabalhar com três equipas, a supervisionar, não é, e tendo um efeito de rede. Portanto havia aí também soluções muito criativas que cada um tinha à sua maneira. A M Mas percebemos que a ideia era distinta de cada um de nós, porque tinha expectativas diferentes.

A única coisa que tínhamos certeza é que queríamos no arranque fazer uma coisa diferente daquilo que já tinha sido experimentado. Ou seja, mesmo em termos de balanço independentemente das expectativas de cada um que estavam por trás, nós não tivemos a oportunidade de ter um momento de avaliação... sobre o que é que são as lições que se aprendem deste processo. porque não foi construído nenhum momento, portanto a coisa mais próxima de uma coisa final é o relatório que nós fizemos da memória do processo... que é essencialmente descritivo.

Entrevistador: Esta é uma das razões da minha tese.

E6ME: Pronto, agora, se me perguntares individualmente. Individualmente eu acho que houve muitos impactos em toda a gente que esteve envolvida no processo. Quem teve, de alguma forma leva a experiência da Iniciativa para os novos contextos de trabalho onde está.

Entrevistador: Estás a a falar de efeitos de *transfers* e *spillover*, certo?

E6ME: Sim, sim. Agora, para o território nem por isso, mas por exemplo eu lembro-me que a a Segurança Social de Setúbal diz que uma das coisas que mais a marcou é tu teres a disponibilidade da equipa, que é paga por uma entidade, de ser escolhida por um conjunto de parceiros. Que ela diz que em não sei quantos anos de intervenção territorial, que está na Segurança Social, nunca assistiu a um processo assim, e marcou muito. Porque ela fez parte do júri de vários processos e da escolha efetiva da equipa. E portanto esta coisa de levar a sério o processo de co-decisão na Iniciativa é bastante forte. Era uma das questões mesmo sendo o dinheiro do IHRU, ou seja dos EEA, do IHRU candidatura, o processo de utilização deste dinheiro sempre foi um processo de co-decisão.

Entrevistador: Até que ponto é que as expectativas de cada um podem inviabilizar o processo, além do objectivo principal que eram as parcerias?

E6ME: Não, porque eu acho que havia um... não inviabilizava porque havia um sentido comum, não é, que eu acho que de alguma forma as pessoas se reviam. Agora, dizer o que é que vai acontecer depois, não é, na fase em que toda a gente sai do processo é uma fase muito prematura, portanto é uma fase muito da... foi a fase em que a IBC tinha começado a entrar em velocidade cruzeiro, quando dois dos grande atores chaves, saem. Agora, o que nós sabemos é que a discussão para a frente era uma discussão que ainda faltava fazer. Como é que cada um de nós via a continuidade, sendo que todos também tínhamos consciência de que a continuidade tal e qual como estava não era possível. O esforço de exigência da administração pública para alargar, não era gerível.

[1:00:03]

Entrevistador: Neste aspecto do esforço e de fazer coisas que antes não existiam, por exemplo na relação do IHRU, do Estado Central com as Câmaras, em muitos processos como é o caso do PER, numa relação centralizada onde IHRU fornece as linhas estratégicas e depois as Câmaras implementam o PER. No caso da IBC a ideia, a partir da questão das parcerias, era tentar aproximar os níveis, não é, mas a verdade é que os três bairros que estavam em três concelhos diferentes, por causa de ter históricos e situações diferentes... A pergunta é achas que mudou um bocado a relação entre o IHRU e as Câmaras, as autarquias, respeito a antes da IBC?

E6ME: Não, porquê? Na verdade nós temos um problema de base no IHRU. Nós não conseguimos mudar o IHRU. Toda a estrutura da IBC, é feita em... eu sou a única que continua a ser quadro da IBC, desculpa sou a única que sou quadro do IHRU, mas a verdade é que desde que o IHRU acabou com a IBC, tenho passado mais tempo fora do que dentro. E todas as dinâmicas locais nós não conseguimos, nós não conseguimos envolver o IHRU. Portanto quando nós todos saímos do IHRU, a relação que existia com a Câmara e com os outros parceiros e setores, saúde, segurança social etc., deixou de se manter.

Entrevistador: Portanto a forma organizativa neste caso do IHRU... tem implicações na forma como as coisas correm depois?

E6ME: Interna ao IHRU, falhou. Tem implicações, embora, é o que eu digo sempre, e isso também decorre da pressão dos projetos e de como a gente gere a pressão dos projetos, porque o desenho inicial quando eu chego ao IHRU, é um desenho em que o IHRU esta fortemente envolvido. O IHRU, tinha as pessoas já da casa, ou seja nós para cada um dos bairros havia um interlocutor, nós tínhamos um grupo financeiro para ajudar identificar o que é que eram os recursos adicionais necessários, procurar programas... não queria dizer que fossem geridos pelo IHRU, mas até para apresentar aos outros parceiros para apresentarem, e exactamente eu acho que eram as duas linhas. Nós tínhamos exactamente em cada um dos territórios um grupo transversal de linhas de financiamento. A verdade é que quando nós temos o financiamento, e a dinâmica dos territórios e dos projetos é muito mais rápida do que a dinâmica do IHRU, nós começamos a nos afastar do desenho inicial e portanto começamos a centrar o desenho cada vez mais em nós, ou seja nós assumimos dentro do IHRU a liderança. E nós todos éramos externos. Portanto permitiu gerar inúmeros mal entendidos dentro do IHRU, ou mal entendidos intencionais que se fizeram gerar, que era que nós gastávamos muito dinheiro quando nós à partida nem tínhamos orçamento do IHRU, os nossos custos eram PIDDAC na fase inicial, só mais tarde é que foram do IHRU, e fundos EFTA os EEA Grants, permitiu gerar mal estar junto dos outros porque nós, devida a ansiedade de executar os prazos de financiamento... nós tínhamos linha aberta com o conselho diretivo e portanto nós tínhamos as coisas aprovadas de um dia para o outro, coisas que muitos serviços demoravam mais tempo, não é, tínhamos dinheiro, porque tínhamos dinheiro de uma candidatura própria quando começa os cortes os outros não têm dinheiro, não é. Portanto, o facto de não termos conseguido trabalhar bem a comunicação interna dentro do IHRU, levou a que fosse possível ser gerado muito ruído e muita desafiliação do IHRU do processo. Porque enquanto a Virginia esteve, como ela coordenava uma estrutura na dependência direta do conselho diretivo, nas reuniões dos diretores a IBC estava sempre presente. Quando a Virginia

sai, e a coordenação da IBC é passada para a Fátima Ferreira, a Fátima Ferreira está dentro de um departamento que está dentro de uma direção. Quem vai às reuniões de direção é o diretor, não é a Fátima. Portanto a informação, quer dizer da IBC só já passa de vez em quando, enquanto se for o coordenador, aquilo que tem para partilhar com os colegas é aquilo que está a ser feito. Quando é uma direção que tem vários serviços na sua dependência é o que calha, é o que tem mais peso naquele momento e portanto nem todas as reuniões vai.

[1:05:05]

O que faz com que nós nos afastemos mais nesta fase ainda do processo, e o facto de todos sermos externos. Quem assumiu a coordenação forte era tudo externo, ou era o Secretário de Estado, ou era o conselho diretivo ou éramos nós nos territórios.

Entrevistador: Relativamente à questão temporal, imagina que a IBC tivesse sido mais curta, e tivesse apanhado... menos ambiciosa mas tivesse sido mais curta, e tivesse ficado dentro de um único conselho diretivo do IHRU, o que teria acontecido?

E6ME: O problema é que o Conselho Diretivo sai antecipadamente. Se tu me disseses se isto fosse balizado num período de 4 anos, eu acho que o período de 4 anos de uma legislatura é curto. Agora, também é difícil imaginar... não sei essa é sempre uma dúvida que eu tenho, como é que tu trabalhas processo longos, não é, porque os processos de mudança e de ganho de confiança são longos, num contexto em que tu sabes que podes contar só com os 4 anos na melhor das hipóteses, porque ainda assim podem por motivos vários haver reestruturações ao meio do processo, e nem sempre o facto de continuar com a mesma cor política significa que continuas com, basta mudar as pessoas e as ideias. E este é de facto um projeto que era muito baseado nas pessoas que estavam à frente.

Entrevistador: Esta coisa de uma política ser à volta de poucas pessoas espanta-me.

E6ME: Isto teve este efeito perverso [falas sobrepostas] tu tens por um lado um alinhamento, é bom porque em termos restritos, eu já tinha trabalhado nalguns processos de parceria, já tinha feito alguma avaliação, o meu projeto de tese de licenciatura tinha a ver com os projetos PLCP, os projetos locais contra a pobreza, agora já não me lembro qual a designação, e eram supostamente assentes em parcerias mas era aquela parceria em que a segurança social dá o dinheiro a uma entidade que supostamente tem que ter uma parceria formal. Não eram um processo de parceria levado a sério, um processo de co-decisão...

Entrevistador: De consenso então, não tanto de compromisso?

E6ME: Exactamente, e eu lembro-me de estar a falar logo no início e dizer "isto parece-me uma coisa de levar a parceria a sério, é a primeira vez que vejo ser levada a parceria a sério". Agora a verdade é que tens razão, eram muito poucas as pessoas com este alinhamento. Alguns parceiros também o tinham, mas não eram parceiros que estavam numa posição chave de continuar, quer dizer continuaram nas áreas deles, o caso da Rede de Empregabilidade por exemplo, não é, com a Rumo, mas isto é uma visão que era quem diga que a IBC chegou muito antes do tempo, portanto... Foi uma visão demasiado arrojada para as condições organizativas a que tínhamos que dar continuidade. [conversa até 1:10:08]

Início gravação: E6ME 2.m4a

Entrevistador: Há um momento... particularmente significativo em que os atores percebem que está a decorrer alguma mudança, em que percebem que se estão a desencadear mecanismos para a mudança?

E6ME: Há.

Entrevistador: Ou seja, tal como houve um momento mau de ruptura, houve também um momento bom?

E6ME: Eu não sei se eles tem consciência do momento, eu acho que eles tem consciência do período. Há um momento que é muito determinante, no arranque, mesmo na fase de arranque, que é, eu acho que é para aí na segunda reunião, a repercussão da segunda reunião do Grupo de Trabalho Inter-ministerial, essa é de facto um momento, porque eu lembro-me de estar numa reunião no Vale da Amoreira, os parceiros, a educação e a cultura não se calavam na reunião, a malta estava ali a tentar gerir, e já não sei depois entra ali numa tensão qualquer entre os parceiros públicos, e a representante da educação disse “não mas isto é mesmo para levar a sério, porque eu tive reunião com o Secretário de Estado e eles deram-me o contacto telemóvel direto, e qualquer coisa que surja aqui durante as reuniões, para lhe ligar de forma imediata sobre os recursos que a educação podia afetar ao processo”. E ela expressa isso perante todos os parceiros, portanto ainda estamos antes da fase de fecho do desenho, portanto estamos em 2006, devemos estar para aí em Maio de 2006, deve ser quando já vai a [imperceptível] algumas ideias concretas do que são os problemas do território e algumas pistas de ação, portanto há um sentimento muito claro por parte dos representantes locais das entidades públicas que aquilo é para levar a sério, não é só para fazer aquilo que já existe... nas correntes medidas. A forma como elas podem ser adaptadas ao território. Esse é um marco muito importante em termos de serviços públicos.

Entrevistador: Foi então uma janela de oportunidade então? Onde foi mais clara a mudança?

E6ME: Foi mais clara, verbalizada, e corresponde de fato a um momento, uma reunião em que ela verbaliza perante toda a estrutura de parceiros o envolvimento no sistema, e nomeadamente do Secretário de Estado dela, no processo. Depois eu acho que o momento de mudança é diferente nos vários territórios, curiosamente. Eu acho que o Vale da Amoreira é no ano de 2010, em que nós já temos a equipa consolidada, as dinâmicas artísticas já estão a andar de forma muito significativa, portanto há ali um momento em que eu acho que as coisas estão... que efetivamente as pessoas sentem, os jovens sentem-se envolvidos, as associações estão a desenhar o centro de experimentação artística, tão a sentir que as opiniões têm a ver com o desenho, que o desenho se está a materializar, estamos a desenhar o projeto... aquilo tem várias especialidades, existem cartazes e data de abertura, portanto eu acho que o Vale de Amoreira o ano de 2010 está com uma programação artística enorme, brutal...

Entrevistador: O António falou-me de que tinha para aí 2000 e tal pessoas.

E6ME: Sim, na explanada de verão... sim... tinha, teve, o António chegou a ter contactos com pessoas que vieram de fora, porque a dinâmica em termos de ações imateriais era tanta, havia uma série de grupos e de workshops a funcionar com vários jovens, artísticos... A dinâmica do Gabinete de Emprego e não sei o quê, também estava a bombar muito, eram assim os dois eixos mais centrais, e o António chegou a ter contacto de pessoas de fora que depois ficaram muito

desiludidos que tinham visto na internet o centro de experimentação artística e vão à procura e ele não existia ainda fisicamente mas toda a dinâmica está lá, de termos o Rui Horta a apoiar-nos no território, eu acho que o ano de 2010, o ano forte do Vale da Amoreira e em que eu acho que as pessoas percebem, porque tu consegues... já há um grau de confiança muito grande da equipa com os parceiros, nós temos a chave da escola para fazer eventos lá, os professores passavam-nos a chave para entrar na escola.

[00:05:35]

É criada uma dinâmica das Festas de Natal comunitário, por exemplo é uma das coisas que permanece no Vale da Amoreira, foi criada com a Iniciativa, foi para além das festas que cada organização fazia, foi fazer uma festa de Natal com todas as organizações e para a comunidade em geral, e não para grupos específicos da comunidade. E essa festa, que eu acho que foi de 2010, esta festa rebentou tudo, que nós conseguimos tal número de brinquedos, que não tínhamos capacidade para distribuir os brinquedos que foram recepcionados, e muitos brinquedos novos, a dinâmica de envolvimento de muitas entidades de fora da IBC... Eu lembro-me que fomos contactados pelo diretor da Restart, pá foi apresentada a experiência no Brasil, aos governos regionais... portanto eu acho que os parceiros aí, porque isto tudo era sempre dado retorno às estruturas de parceria, tudo o que se estava a passar, portanto eu acho que esse é o, e acho que os parceiros sentiram esse momento como muito forte. Curiosamente na Cova da Moura eu acho que o momento mais simbólico em que se percebeu o impacto da Iniciativa é quando acaba o dinheiro. Porque enquanto houve dinheiro, as várias organizações vinham a ter connosco um bocadinho com a função de multibanco, cada um vinha reivindicar qualquer coisa... não par afazer em conjunto mas... porque se ele tem isto eu tenho que ter, eu lembro-me da discussão dos painéis foto-voltaicos de... era a associação Xestava muito revoltada porque não ia ter painéis foto-voltaicos e todos os outros tinham. Mas eles não iam ter, porque quando foram lá a ver, face à configuração daquele o painel não ia fazer nada... portanto, mas eles ficaram extremamente ofendidos de não ter, e queriam ter o dinheiro igual, mas o pressuposto da iniciativa sempre foi "nós não estamos a financiar ações dos parceiros, estamos a financiar um plano de ação", que é para todos e portanto se naquele caso uma das ações era reforçar as energias renováveis no bairro, pá e portanto pensar vamos começar com a organizações públicas não governamentais, no fundo que é também uma forma de lhes baixar custos, de passar a ter custos mais leves de eletricidade... isso é uma coisa que fica. Mas no caso da Associação Xnão havia condições para instalar um painel, não tinha... em termos de disposição solar não ia ter efeitos. E portanto eles viam-nos um bocadinho como caixa multibanco. Quando acaba a Iniciativa, o dinheiro, porque na Cova da Moura não se conseguiu prolongar por mais um ano, termina em 2011, é quando os parceiros efetivamente começam a ser mais colaborativos com todo o processo de forma mais... eu acho que a grande mudança se sente aí, eu acho que é aí, ou no final de 2010 que arranca o Festival da Kova M... até porque foi mais difícil conseguir a equipa na Cova da Moura até porque os parceiros não deixavam contratar. Por um motivo ou por outro não deixavam contratar, como exactamente foi posto que era a parceria que decidia, eles entravam sempre em regime de... de acabar por dizer que ou pagávamos recursos humanos deles ou então

também não se justificava ter recursos humanos de fora... portanto sempre foi um processo muito complicado a gestão da Cova da Moura.

Entrevistador: Este questão de que foi talvez uma ideia ambiciosa de que o envolvimento das organizações locais nesta forma...

E6ME: Eu não acho que foi ambiciosa. Eu acho é que nós devíamos mais cedo ter trabalhado noutras estratégias no caso concreto da Cova da Moura, de algumas ações passarem para além das associações, sim, não todas mas sim, algumas. Não todas porque é assim, houve uma das coisas que era um dos princípios, e umas das ideias chave é, “nós não nos queremos substituir às organizações”. E uma das aprendizagens dos projetos anteriores é quando o projeto termina os territórios tendem a ficar órfãos da estrutura. Portanto nós não queríamos criar, como sabíamos que íamos sair, não queríamos criar uma estrutura de dependência da comunidade para connosco.

[00:10:03]

Portanto o nosso processo era trabalhar com as organizações e depois as organizações também elas mudem, não é, e portanto quando nós sairmos a relação com os habitantes mantêm-se porque nós nunca teríamos relação muito direta com os habitantes. Na Cova da Moura, por um lado a seleção da equipa, mais cedo a gente devia ter posto travão ao processo participado para a escolha da equipa porque se viu que aquilo entrava numa guerra de forças que nunca saíamos de lado nenhum. E se calhar no caso do Plano de Pormenor também mais cedo se devia ter saltado para fora das organizações e começar processos diretos com a comunidade. Mas pronto, essa é uma das aprendizagens que fazemos de lá. Porque no caso da Cova da Moura, a forma como as organizações todas sempre reagiram à participação da comunidade, embora todos defendessem muito o envolvimento da comunidade, foi sempre muito óbvio, não é, ou seja nós...

Entrevistador: As organizações também não são representativas de toda a população?

E6ME: Não, nada. Mas por exemplo eu lembro-me de com a Lia, quando estavam nas reuniões, a uma determinada altura, e a associação de solidariedade ou dos moradores, já não me lembro em qual das funções é que eles participaram, mas que face a estarem a ser questionados disseram que se os moradores não saíssem da reunião abandonavam eles a reunião. E a Lia geriu o processo como, os moradores tem um estatuto de observador, podem falar mas a decisão é dos parceiros. E obviamente que isto serviu também para as entidades públicas perceberem quais eram as tensões no território, não é, que conhecíamos menos. Mas pronto, mas os primeiros a bloquear foram eles. Quando foi o processo de... em que a Vasco da Cunha propõe a constituição de *focus group* e vai lá uma equipa de antropologia a apresentar para trabalhar com a comunidade em *focus group* a partir dos cenários que estavam desenhados é o Associação Xque levanta questões e diz que agora já não nos querem para nada, querem só que a gente passe os contactos dos moradores... portanto percebe-se que, e nós nunca pedimos que se eles identificassem líderes locais, que os líderes de forma individual não pudessem estar no processo. Portanto, foram as organizações que nunca identificaram líderes individuais para estarem no processo.

Entrevistador: Foi esse um efeito perverso do programa?

E6ME: Nunca foi a administração pública, ao contrário do que normalmente... mas nunca definimos que não pudessem estar... foram as organizações, e pelo contrário, por exemplo no caso do Vale da Amoreira tentámos várias vezes por causa da comunidade cigana e pelo pastor e para não sei o quê, e foram as organizações que nunca nos fizeram chegar nenhum contacto, por mais que nós insistíssemos. O caso do Lagarteiro quando é que é a mudança? Eu acho que o caso do Lagarteiro, se calhar a mudança é... o caso do Lagarteiro se calhar a mudança é desde a entrada da equipa, de forma direta, embora eu tenho...

Entrevistador: Foi muito mais rápido, certo?

E6ME: Foi muito mais rápido, eu acho que o Lagarteiro tem um efeito perverso no processo. É muito mais rápido, quando entra, entra com tudo mais consolidado, não é, as posições, como foi de 2 anos de tensão para negociar o protocolo, quando entra, as candidaturas já estavam mais agilizadas, o próprio processo de candidatura já tínhamos aprendido com os outros, foi muito mais rápido negociar, e pronto a pessoa como vinha da Câmara também entrou logo, já não teve muito tempo à espera de se arrancar. Mas eu acho... e tem este efeito positivo que é o Lagarteiro nunca teve ninguém a juntar as várias organizações. Portanto logo que começa uma dinâmica no local é muito fácil as pessoas agarrarem e trabalharem. O que é que eu acho que foi o efeito perverso do Lagarteiro, há dois. Um foi, como começa mais tarde, a equipa sente, ao contrário das outras, uma necessidade muito grande de fazer execução financeira, portanto nós substituímos a uma série de organizações entrando nós com o dinheiro e desresponsabilizando os outros. Enquanto que para os outros bairros, isto para os EEA é muito bom porque tínhamos uma execução financeira muito melhor, para os princípios da Iniciativa que era nós entrarmos só quando as outras fontes estão esgotadas e fazer uma melhor mobilização dos recursos já existentes, na minha opinião foi mau. Depois eu acho que há um segundo efeito perverso que foi que os outros, como os parceiros tiveram ali muito tempo e tiveram que ser eles a assumir as ações porque não tínhamos equipa, eles acabaram por ganhar maior liderança de vários processos. No caso do Lagarteiro acho que a liderança ficou toda muito centrada na equipa. Tinha era a vantagem que a Cláudia pôde-se manter no pós, mas a autonomia dos parceiros face à equipa é muito menor. Tanto que há uma coisa muito gira no Lagarteiro, que eu habituada ao Vale da Amoreira e à Cova da Moura achei sempre muito estranho, que é nas reuniões da Comissão de Acompanhamento só houve uma vez que uma voz foi contra aquilo que estava a ser discutido. Era tudo muito de acordo, muito em consonância.

[00:15:15]

Entrevistador: Eu também quando falei com a Cláudia, ela disse-me isso...

E6ME: Porque a postura também foi diferente, a Cláudia tem... para o bem e para o mal há uma vantagem e uma desvantagem da Cláudia em relação ao processo. No outro dia estava a falar disso com o Professor a propósito das equipas deverem ser internas ou externas nos territórios... há uma vantagem que a Cláudia já tinha trabalhado no URBAN em Campanhã, e portanto conhecia muito bem as pessoas, e isso é uma vantagem. Obviamente tem mais facilidade a entrar no território. Há uma desvantagem associada, a Cláudia tem uma ideia pre-feita das várias entidades que estão aí presentes, não é, e as várias entidades têm uma expectativa que ela aja na IBC da forma que... que agiu no URBAN, que era executar financeiramente as medidas.

Portanto cria uma maior dependência dela. Enquanto que no Vale da Amoreira e na Cova da Moura ninguém conhecia a equipa que foi para os territórios, e portanto a construção das relações foi feita toda de forma igual, quer dizer, as tensões e não sei o quê... ali não, que torna todo o processo mais rápido é verdade, mas não sei até que ponto o torna mais consistente na mudança das organizações. Eu acho que há uma mudança que é maior, porque eles tinham muito menos, partem de um patamar de trabalho em rede muito mais frágil, mas eu acho que há uma maior dependência, muito maior da equipa do que há nos outros territórios. Por isso é que eu acho que nunca houve conflitos, porque eles assumiam muito a liderança daquilo que a Cláudia dissesse...

Entrevistador: O conflito em si não é negativo, certo? Se o conflito for criativo...

E6ME: Pois não, porque é assim, faz parte da tomada de posição, imagina um conjunto de 20 pessoas é impossível que as pessoas estejam sempre de acordo em tudo, não é. Ou estão desligadas do processo, ou não querem assumir parte muito ativa, porque em qualquer conversa é normal nós estarmos em desacordo. E de fato o Lagarteiro nunca teve... só uma vez é que foi uma organização e que acabou por se afastar... pronto e isso acho que cria uma maior dependência da equipa. Mas também eles partem de um patamar em que a rede é muito mais frágil, portanto se calhar também precisavam no local de uma liderança assim, não sei...

Entrevistador: Porque eles sendo da Câmara normalmente já trabalhavam no bairro, portanto... mesmo depois da IBC.

E6ME: Sim... sim continuaram [falas sobrepostas]. Mas por exemplo lembro-me de uma vez, isto é para explicar, houve um foco de conflito e até foi eu que o levei para cima da mesa, porque nós estávamos a acordar um processo com a Câmara, devia estar próximo de eleições não sei, a Câmara era PSD não é, e a Junta era PS. E nós estávamos num processo, que estava a correr muito bem, de negociação com a Câmara, da gestão do equipamento do ANIMAR, e onde a Câmara se estava até a envolver muito mais do que aquilo que se tinha comprometido. E estava no processo e estava a correr muito bem, lindamente... e a uma determinada altura durante a semana, tínhamos tido... nós sabíamos que a Câmara e a Junta iam reunir, a Cláudia estava várias vezes presente, e eu também tive várias vezes presente em reuniões com eles, o processo estava a correr bem, a Câmara partilhava a informação toda, tivemos uma reunião de Comissão Executiva e não houve questão nenhuma. Depois entre a Comissão Executiva e a Comissão de Acompanhamento começam a sair notícias da Junta a dizer que a Câmara não se estava a responsabilizar pelo processo quando eles sabiam perfeitamente que a Câmara estava a tentar conseguir o que não estava inicialmente previsto, ter um segurança para todo o equipamento, e portanto as entidades não tivessem que compartilhar o segurança, mesmo as despesas de luz e de eletricidade, o edifício é enorme, e não sei quê, eles estavam a tentar diminuir estes custos, e portanto a Câmara estava-se a chegar à frente numa série de coisas que inicialmente não tinham previsto, mas que se disponibilizou a tentar encontrar soluções, sendo que era um processo que para a Câmara também demorava mais tempo porque a gestão do equipamento na parte desportiva era numa outra empresa municipal. A engenheira estava na Fundação na parte social, que é uma... era uma entidade autónoma, um organismo autónomo estava a negociar com esta empresa municipal, eles agora fazem parte todos da Câmara, mas na altura era uma espécie de empresa ou fundações autónomas com direções autónomas.

[00:20:03]

E portanto ele estava neste processo de negociação com eles, porque eram eles que iriam ficar com maiores encargos... e portanto, mas o processo estava a correr bem. E começam a sair as notícias. E eu lembro-me da reunião da comissão de acompanhamento onde por acaso a Câmara não teve oportunidade de estar, e eu sem dizer nomes disse “acho estranho estar a vir para público uma série de notícias de que a Câmara não se está a envolver no processo de gestão quando todos sabemos, e tem sido passado esta informação, do que é que está em cima da mesa e que a Câmara estava...”, o Presidente da Junta que estava à minha frente começa a ficar vermelha, roxa, de todas as cores, e depois lá disse, lá se fala, não avança muito mais do que aquilo, e eu disse “pois mas sabem perfeitamente que isto está a ser negociado” e pronto sai na grande base, ele termina a reunião e pede a Cláudia para irmos almoçar com ele e a Cláudia disse que sim, eu disse que sim, não há qualquer problema... e quando estamos a almoçar, eu venho da casa de banho, e percebo que o Presidente de Junta terá questionado sobre aquela abordagem na reunião e a Cláudia estava a dizer que eu não queria dizer o que disse, mas eu queria dizer exactamente o que disse “porque não acho justo sabendo nós que a Câmara está a fazer o seu percurso na gestão deste processo e a tentar envolver mais recursos do que inicialmente previsto, que estejam a sair em público notícias que não espelham este esforço da parte da Câmara”, e pronto depois ficou por ali o almoço. Mas percebe-se que é assim, a relação que existe, não é, da... que existia com as várias entidades, também cria aqui alguma dificuldade de ter um papel... um papel de igual isenção perante todos. Sendo que por exemplo a interlocutora da Câmara não tinha chegado a trabalhar com a Cláudia na Câmara, portanto não havia lá afiliação por assim dizer... porque ela muda a meio do processo... a Câmara muda para o interlocutor, muda de interlocutor e uma engenheira é de fato muito mais pro-ativa do que a interlocutora que tava antes. Mas eu percebo, quer dizer, quando tu trabalhas muito tempo num sítio depois inevitavelmente há entidades com que te relacionas mais e menos, e a Junta é sempre de Campanhã portanto... Mas eu acho que esta proximidade que nós temos às vezes num território, com algumas entidades, também nos fragiliza a posição. Por exemplo, eu acho, o IHRU neste momento não teria as mesmas condições para voltar a entrar nestes territórios porque obviamente o IHRU... o IHRU por um lado já tem uma imagem feita nos territórios e quando entra na altura não tinha. E estas equipas têm, têm obviamente quando voltassem a entrar, sensibilidades diferentes para diferentes... não é, tu já não olhas para todos os atores como iguais... alguns que ganhaste a amizade, a outros que não... e portanto já não consegues ter uma postura com igual isenção na gestão destas relações. Epá que na minha opinião parte delas têm a ver com problemas entre elas, não é, portanto se nós criamos alianças com uns e não com outros é mais difícil... gerir o processo.

É obvio que neste momento se for para um sítio qualquer já tenho as minhas ideias pré-concebidas de como é que um vai reagir, como é que a Câmara vai reagir... Eu acho que essa isenção que as equipas puderam ter no caso da Cova da Moura e do Vale da Amoreira foi muito boa em termos de tu conseguires trabalhar os assuntos mais críticos, porque eu acho que se calhar no Lagarteiro não vieram para cima da mesa da mesma forma. Mas também, reconheço que a parceria estava num estado muito mais frágil e pode ter havido vantagens em terem uma

liderança que eles conheciam para ganhar confiança com um processo desta natureza. Mas esta escolha não é uma intencionalidade concreta, a intencionalidade era a Virginia conhecia o perfil da Cláudia, em termos técnicos, já tinha trabalhado com ela, e tinha uma grande confiança, portanto não foi propriamente, acho eu, o saber que ela tinha uma grande proximidade ou não, foi mais para o perfil técnico de competências da Cláudia que a escolheu mais do que... e por conhecer o território mas não propriamente pelas relações que tinha ou não... acho que esta parte não é tão consciente. Nos outros foi claramente consciente o não ser do bairro.

[00:25:15]

Porque nós fomos muitas vezes confrontados porque é que... até porque é um dos paradigmas das intervenções, sempre que se fala em processos de desenvolvimento local a malta diz que se deve sempre olhar aos locais das equipas.

Entrevistador: Não achas que o... a intenção de criar parcerias, pode potencialmente levar a abrir o leque depois de eixos, de temáticas, de questões que depois se traduzem num plano de ação. Por exemplo na Cova da Moura e no Vale da Amoreira há muito eixos diferenciados, acho que são 8, praticamente todas as questões da vida do bairro, desde a habitação até saúde... ou seja, a intenção de fazer parcerias pode levar potencialmente a isto, e pode inviabilizar depois a concretização de coisas que são mais estruturais, pelo fato das, neste caso específico da IBC, das associações colocarem em cima da mesa todas as questões, porque querem resolver tudo?

E6ME: Acho que não... eu percebo o que é que tu estas a dizer.

Entrevistador: Imagina que em vez de ter sido 8 eixos, que fundamentalmente englobavam todas as questões...

E6ME: Mas o objetivo era englobar tudo.

Entrevistador: Mas isso não pode inviabilizar...

E6ME: Pode ter efeitos perversos, mas o grande objetivo era a consciência que, por exemplo pensando na Cova da Moura que é o mais crítico, ou aquele que tem... mais complexa a resolução... é a consciência clara que mesmo que nós tivéssemos resolvido o problema da habitação e da reabilitação, que no fundo era aquilo que toda a gente queria, o problema da Cova da Moura não ficava resolvido. E portanto o objetivo, quando isto entra numa dimensão interministerial, é exactamente desfocalizar quem está no local de que só resolvendo aquilo que é mais problemático aparentemente, a gente resolve o problema todo.

Entrevistador: O que estou a dizer eu é... que pode acontecer que os eixos fiquem desligados, por várias condicionantes, porque cada eixo tem as suas entidades que executam?

E6ME: Elas cruzam-se. Por exemplo o Vale da Amoreira foi aquele que em termos de governança funcionou melhor, porque os atritos não eram tão grandes e não tinha um problema tão central com os terrenos, não é. Eu acho que na Cova da Moura, por exemplo, o central... o problema central dos terrenos fez também com que muitos outros serviços públicos se desligassem por achar que não têm um contributo para dar ali não é. E como este independentemente da fase do processo em que estava, era um assunto que estava sempre a vir para cima da mesa nas reuniões, eu acredito que isto desmobilizou os outros parceiros. E como em simultâneo, no caso da Cova da Moura, nós tivemos muita dificuldade em conseguir o reforço da equipa, pelas várias tensões que eles têm entre eles, também não conseguimos pegar em grupos de trabalho nos

outros eixos. Portanto estávamos aqui sempre no impasse porque podíamos não conseguir trabalhar na altura do plenário, mas em grupos de trabalho iam avançando. Por isso é que eu digo que se calhar numa determinada altura mais cedo nós devíamos ter posto um travão a este processo coletivo de constituição da equipa. Isso sim, isso acho que decorre da aprendizagem. Mas o caso do Vale da Amoreira em que as coisas funcionaram melhor, em termos do modelo de governança porque as ações eram transversais aos vários níveis, portanto não era específicas de uma questão, quando existia eram político-partidárias, portanto era em qualquer setor, vinham para cima da mesa em qualquer setor e as pessoas não se sentiam à margem da discussão. Nós tínhamos os grupos de trabalho a funcionar por eixos, a equipa fazia sempre a articulação entre ela... mesmo as entidades não estanques, portanto... uma Rumo que estava a trabalhar as questões do emprego e da empregabilidade possivelmente também estava na área do trabalho com os jovens nas questões artísticas. Não estavam todas mas havia parceiros que acumulavam, que iam estar em dois ou três, portanto havia cruzamento das ações por via de alguns parceiros, faziam, que estavam em dois e três grupos, e pela equipa.

[00:30:27]

Ao mesmo tempo que nas situações plenárias que eram de três em três meses todo o trabalho de cada um dos grupos de trabalho era feito e cruzado. Portanto era feito este retorno, e os grupos não eram estanques portanto podiam em qualquer momento as entidades irem, virem, consoante o que estávamos a trabalhar. Por exemplo da área artística que estava a ser trabalhada durante muito tempo no Vale da Amoreira e o grupo da área do emprego e da formação estava já bastante consolidado, mas a determinada altura, o pessoal, nomeadamente o António, o grupo de trabalho que estava com questões mais artísticas começa a achar que não faz sentido estarmos a pagar aos jovens enquanto monitores, nós podíamos pagar enquanto formadores, porque não tinham cap, embora eles estivessem a fazer formação. Portanto o que é que a gente faz articulando com o eixo do emprego, foi ver com o IEFP uma forma de ser feito um cap ligado às questões artísticas para que os jovens pudessem passar a receber enquanto formadores. Portanto os eixos acabavam por se interligar. Por exemplo a área urbanística tinha previsto a intervenção artísticas em fachadas, portanto as questões acabavam por estar interligadas. Quando estávamos a trabalhar, já não me lembro dos eixos todos, portanto eles... mesmo as questões da saúde, por exemplo, que tiveram várias vezes em cima da mesa embora não tivessem um eixo específico no Vale da Amoreira, elas cruzavam-se e a forma de trabalhar deles com a lógica do atendimento integrado que os outros parceiros já faziam... portanto as coisas, os grupos não eram 100% estanques. Se tu me disseres “ah uma maior dispersão do plano de ação?”, há, por um período de tempo que é. Agora... e que há uma fase inicial... mas acho que isso acontece em todos os processos quer que sejam muito abrangentes ou não, há uma fase inicial em que os parceiros reagem sempre muito e são muitas reuniões, mas há uma segunda fase em que já ninguém se apercebe que está sempre a reunir, e até este a reunir mais do que estavam a reunir antes, porque todos se reúnem, e já ninguém acha estranho, que aquela é uma metodologia normal de trabalho. Eu não senti a dispersão porque também nós focávamos mais ou menos, é o que eu te digo, para nós o Protocolo era uma bíblia, mas era uma bíblia nos seus eixos, não em toda a listagem de atividade que estavam, e os pesos deles iam mudando também consoante a dinâmica

dos parceiros. Portanto nós não forçávamos... mas acho nunca houve eixo nenhum a ficar vazio. A Cova da Moura acho que teve sempre o problema... aquele problema, como aquilo ia para todas as reuniões os outros achavam sempre que não tinha nada a dizer, não é, tornava-se mais complicado conseguir a adesão dos outros. E não conseguíamos pôr os grupos de trabalho a funcionar porque não tínhamos equipa que o fizesse, não é. É um processo que é... para mim... eu acho que tem que ser um processo... continuo a achar que tem que ser um processo liderado pela administração central, porque eu acho que a administração local por si não vai resolver o problema da Cova da Moura..

Entrevistador: Estava mesmo a perguntar como vias o papel da administração central nestes processos?

E6ME: Sim, acho que não vai por vários motivos. Na Cova da Moura a maioria das pessoas não votam, ou pelo menos há uma percentagem significativa que não vota. Resolver o problema da Cova da Moura de uma forma de não expulsar as pessoas que lá estão no bairro, é complicado para uma autarquia porque tu tens um contexto envolvente que é muito reactivo à Cova da Moura, e um contexto que vota, não é, e tu resolveres o problema da Cova da Moura implica enormes custos financeiros, não é. Uma autarquia a assumir que vai a investir na manutenção daquilo que os vizinhos querem que se vá embora, e que numa proporção, para além de ser menor no bairro, o número de pessoas que vive na Cova da Moura, possivelmente a taxa de votação, não é, o número de pessoas que votam na Cova da Moura será significativamente inferior ao resto do bairro, torna-se complicado... mesmo que uma Câmara não queira... não esteja só com interesses eleitoralistas, até para fazeres sequência da tua proposta de ação para um território, independentemente, agora aqui não estou a falar que as entidades só na componente negativa, não é, tu tens que conseguir estar mais do que um mandato. E se tu investes tudo na Cova da Moura, tu vais perder uma grande parte do eleitorado da Amadora. Porque a Cova da Moura não é bem vista, não é. Portanto é mais fácil para uma autarquia acho eu, se o processo for liderado e disserem “bem, a gente teve esta oportunidade de resolver o problema, mas foi nos imposta pela administração central, nós não tivemos a oportunidade de escolher outro território. Foi a administração central, o que nós fizemos foi aproveitar a oportunidade para resolver”. Parece mais simples.

[00:35:28]

Entrevistador: A não ser que a Cova da Moura fosse incluída num plano... numa lógica mais abrangente que tinha a ver com outros bairros então...

E6ME: Mas os outros bairros têm características diferentes da Cova, nem todos tem as mesmas. Mesmo em termos de construção a Cova... a construção na Cova da Moura, apesar de tudo, é mais consolidada do que grande parte dos outros [falas sobrepostas]. Embora não seja tão boa quanto aparenta porque quando tu entras nas casas muito boas, elas estão mais do que divididas. Mas pronto, eu continuo a achar que há territórios em que tem que ser a administração central. A Cova da Moura continuo a achar que é um deles.

[conversa off the record 00:38:38]

Entrevistador: Porque é que esta questão que era tão essencial para depois avançar com muitas outras coisas, não foi resolvida nesta forma, dizer “ok eu Estado fico com os terrenos...”

E6ME: Porque o processo não estava previsto assim... o plano de pormenor tinha por exemplo sempre que ser feito pela autarquia... é verdade que os planos de pormenor podem ser feitos sobre terrenos de várias entidades, e privados e não sei o quê, isso não é impeditivo de existir um plano de pormenor... pronto, não sei explicar, não conheço o suficiente da matéria para saber porque é que... não sei, também é uma coisa que me pergunto, não sei se há... se foi decorrente do processo de negociação, no fundo das cedências que teve de ser feito de parte a parte porque seria normal que o terreno normalmente passa para as autarquias em situações similares, e portanto terá sido o processo de negociação possível, ou se há outras coisas mais formais de legislação que ditam isso, não sei...

[00:40:21]

Não te sei dizer... naquele momento aquilo era o quadro do protocolo que estava desenhado, era de fato os terrenos serem expropriados e negociados pela autarquia... e o plano de pormenor ser desenvolvido pela autarquia, embora pago pelo IHRU mas tinha que garantir que era um plano de pormenor que respeitava dois pressupostos, um manter no bairro quem se quisesse manter, e dois tentar manter o mais possível a volumetria do tipo de habitações. Claro que eles, dependendo de quantas mais pessoas quisessem se manter no bairro menos se poderia respeitar a volumetria, não é... menos pessoas se quisessem manter no bairro, mais fácil seria respeitar a volumetria dos edifícios.

Entrevistador: Mas o IHRU podia ter-se imposto com mais força neste momento?

E6ME: Epá não sei... eu acho que aí no caso da Cova da Moura, é o terreno que fica em maior fragilidade, porque há um processo de negociação dos terrenos e afins, dos terrenos e financeira. E é um processo que se calhar não está escrito, está acordado entre as partes verbalmente, não sei porque isso é um processo de negociação político. Mas se calhar é um processo que não passa... e um dos motivos pelos quais os EEA Grants estupidamente não continuam na Cova da Moura, é porque por algum motivo quem estava presente só naquele momento se apercebeu que os terrenos não eram públicos. O que é uma estupidez, isso tem a ver com o funcionamento dos EEA Grants que não passou o processo de negociação com Bruxelas ao ponto focal nacional. Porque nunca em momento nenhum foi escondido, bem pelo contrário, que os terrenos não eram públicos... Portanto todo o processo de negociação com Bruxelas até existir uma candidatura, formalizada e aprovada, eles têm lá toda a documentação, portanto eles sabem que não é público.

Entrevistador: Pois esta passagem não é muito clara...

E6ME: Sim, porque não existia o ponto focal, agora existe desde o início do mecanismo, mas na altura o ponto focal aparece a meio do processo. Já quando a candidatura é aprovada é que aparece o ponto focal, portanto eu soube mais tarde, que eles não tiveram acesso a este dossier, portanto eles têm um choque muito grande, perante uma reunião em que a Fátima Ferreira diz que não são públicos. Mas que para nós, e também para ela era claro que ninguém achava que eram públicos, porque isso sempre foi um dos princípios e uma das coisas desde o início que foi dita. Portanto a forma como o processo é passado entre aquelas organizações, já tinham mudado o embaixador e a interlocução em Bruxelas também já tinha mudado, portanto... tu perdes as figuras que conheciam o processo e portanto. Eu acho que ele pára aí, quando eles tem

consciência que aquilo não... porque eles nunca dão justificação nenhuma porque é que não continuaram... Eles entendem que não têm que justificar, eles inicialmente estava previsto terminar em Abril 2011, normalmente eles aceitam prolongar mais um ano, no caso da Cova da Moura disseram que não era justificado por mais que a gente fizesse pedidos... E eu continuo convencida que sim, daquilo que fui falando sempre com os vários atores continuo convencida que existiram as condições necessárias para ser resolvido, não é. Não existiram foram as condições organizativas entre eles. Mas isso sempre foi transmitido aos parceiros, que era uma estupidez eles estarem a fazer depender... porque os parceiros todos entravam no mesmo discurso de dizer "só é possível fazer o plano de pormenor se os terrenos estiverem na posse..j. á tiverem sido expropriados". Por mais que se dissesse que se pode fazer um plano de pormenor em terrenos privados, mas as próprias associações andaram neste rolo a defender que sem os terrenos estarem, terem sido expropriados, não era possível desenvolver o plano de pormenor.

[00:45:23]

Não foi possível desmontar este cenário. Mas é giro que eles criam este discurso. Eu acho que todos tinham medo, não é, sobretudo quando entras num processo... eu acho que o que se passa na Cova da Moura é que todos os atores têm medo, não é [falas sobrepostas]. A Câmara tem medo porque obviamente é um processo que não controla e é um processo que sabe que em princípio não está a dar-lhe muitos votos, mas pronto, é responsável e não pode dizer nada porque é um processo que é um desafio que lhe é lançado pela mesma cor político-partidária, não é. Por acaso eu lembro-me uma vez em que nós tivemos uma sessão *team building* com todos os parceiros na... ali ao pé de Tomar, numa escola profissional, e no final tínhamos uma peça de teatro para fazer por bairro, e achei piada a abordagem da Câmara, a abordagem da Câmara sobre o bairro, portanto era uma visão sobre o bairro, a abordagem da Câmara e que depois o grupo todo seguiu em termos de construção da peça final, foi desenhar uma bola do mundo cheia de casinhas ao som da música do Imagine, portanto era a lógica do que o futuro da Cova da Moura é um futuro que mesmo ninguém sabia o que ia a ser, não é. E a proposta até foi da representante da Câmara, portanto era um futuro do qual ninguém tinha a certeza porque se estava em construção com todos, nunca iria ser o que eu quero ou o que tu queres, mas aquilo que saia do possível. (conversa off the record). Por um lado há ali uma tensão que nunca ficou claramente expressa que é a questão de quem é proprietário, não é, versus o estado à partida não te vai financiar para fazer especulação imobiliária. Portanto não te vai financiar para tu andares a vender. E estou a brincar mas é assim, uma série de proprietários têm as casas alugadas, e alugadas em... não estive nos levantamentos, mas tens muitas pessoas que sub, sub alugam em péssimas condições... portanto uma regularização disto efetivamente também vai tirar fontes de rendimento a um conjunto significativo de proprietários, para além de que não sabes de alem da habitação deles em principio não iriam ter direito a mais nenhuma. Porque o objetivo era ficar no bairro quem estava, portanto isto não era muito claro o desenho, mas toda a gente tinha muito a perder e não sabiam o que ganhar. Aí é que eu acho que nós tivemos o problema em não passar para a comunidade. Porque efetivamente as organizações eu acho que sentiam que tinham muito a perder no processo, não sabendo o que iam a ganhar. Se calhar a comunidade tinha mais noção do que é que ganhava do que propriamente o que perdia, porque

era mais individualizado, não sei. Acho que aí se calhar foi um erro não termos ido mais cedo para a comunidade, mas pronto faz parte do processo de aprendizagem. Mas continuo com muitas dúvidas como é que se fazia diferente. O processo todo, porque como é que tu ancoras projetos para além dos 4 anos de uma legislatura, para...

Entrevistador: É isso que penso muitas vezes. Há a tal questão que as pessoas esquecem-se que era um programa experimental que tinha determinadas expectativas que não eram...

E6ME: Exequíveis.

[00:50:03]

Entrevistador: Mas também é verdade... que também o facto de ser um programa experimental, não tira... depois a preocupação com o local. Ou seja, se existe um programa experimental é porque não há um programa público, ou melhor uma ação pública, que até agora permitiu resolver o problema, certo?

E6ME: Sim, acho que sim, acho que uma Cova da Moura é um território que eu penso que muitas vezes vai-se, durante gerações, vai ser, ou pelo menos durante uma geração, vai ser difícil alguém voltar a pegar com um processo desta natureza. Porque as pessoas estão muito descrentes não é... Acho que não é fácil... eventualmente quando mudar a geração consegues pegar outra vez em processos desta natureza, não é, de facto o impacto que teve, sobretudo na Cova da Moura, nos outros nem tanto, acho que nos outros bairros não aconteceu, mas também não vejo que o processo não possa ser... não vejo as condições do processo poder ser liderado de forma participada por uma autarquia, acho muito complicado. Por causa disto, nem é propriamente por uma "má vontade" ou por interesses estritamente partidários, mas a verdade é que tu para produzires mudanças num território destes exige mais do que um período de 4 anos, não é? E portanto como é que tu depois consegues assegurar a continuidade sabendo à partida que um forte investimento num programa, num território desta natureza possivelmente no caso da Cova da Moura te vai gerar... se calhar a mudança do quadro político nas eleições a seguir.

Entrevistador: O mesmo estado central também é sujeito a mudanças internas deste tipo, não é?

E6ME: Sim, mas às vezes não são tão significativos, não é, neste caso foi. Mas há muitas vezes que não... Pelo menos alguma continuidade, mesmo não no investimento, mas pelo menos não uma ruptura completa como foi neste caso, eu acho sinceramente que neste caso a ruptura completa nem sequer foi uma questão política, acho... mas pronto esta é a minha leitura pessoal do processo e do perfil dos atores envolvidos. Eu tenho a sensação que nunca foi transmitido à ministra que o dinheiro, é a minha leitura, que o financiamento dos EEA's terminava em Abril de 2012, que é verdade, e portanto que a Iniciativa devia acabar, devia ter sido transmitido assim, não mais do que isto, não menos do que isto. Independentemente de quem lá estava no processo, de ter informado de que as coisas podiam ser diferentes... mas esta é a minha leitura pessoal do processo de... que tive pela forma como foi conduzido, portanto não acredito que desse tempo sequer à ministra de se inteirar no processo. Portanto não me parece que tenha existido uma opção política, existiu uma opção de gestão, essencialmente, acho eu.

[conversa até 00:54:56]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E7ME

Ficheiro de origem: E7ME.m4a

24/11/2017

00:00:00 - 1:23:22

E7ME: A ideia que nós tínhamos é que isto ia ser uma metodologia de intervenção diferente das habituais, dos projetos de luta contra a pobreza, de toda a dinâmica associada à segurança social para melhorar a vida das pessoas. Agora isto ia ser diferente porquê? Porque partia de um princípio que era começar de baixo para cima, porque esta ideia da intervenção social em Portugal era “Nós somos os técnicos, nós somos as pessoas que têm acesso ao conhecimento... nós é que sabemos o que é bom para as pessoas, portanto nós decidimos e depois vocês executam”, sem ouvir as pessoas, sem as envolver e sobretudo não respeitando as aspirações e as necessidades. Este modelo quando a gente chegou, o único problema que tivemos foi a denominação da Iniciativa, foi Bairros Críticos que achámos logo no contacto com a população...

[Conversa até 00:02:00]

Então a Junta pediu-nos para identificar um conjunto de problemas... que problemas é que nós identificámos?

Entrevistador: Só uma pergunta... eu estou a tentar reconstruir a narrativa do processo, do ponto de vista de vários atores e como o meu doutoramento é em Políticas Públicas é mais global.

[Conversa até 00:03:23]

O que me interessa a mim é como é que o processo se transformou, se desenvolveu, o que é que ficou nos territórios e como é que funcionou um bocadinho o modelo de gestão entre os parceiros, porque evidentemente os três bairros são muito diferentes, colocam desafios diferentes, mas o modelo de gestão era o mesmo. Como os pressupostos, como estava a dizer, era que fosse uma coisa experimental por um lado, inovadora por outro, e que fosse potencialmente um modelo diferente [imperceptível] o que é que funcionou e o que não funcionou para além de situações mais factó, como o IHRU ter sido da Iniciativa em 2013, portanto ter acabado de uma forma abrupta, sobretudo estou a tentar perceber todos os níveis de governação. A minha tese é sobre a governança urbana.

[00:05:05]

O que me interessa também é a questão das competências, das pessoas que estão lá colocadas para executar determinadas tarefas, e acho que a história pessoal das pessoas, o percurso profissional antes de chegar a determinado programa tem um papel importante. Gostava de saber, antes de mais, o que é que eu tinha feito antes de chegar aos Bairros Críticos? Como é que chegou aos Bairros Críticos?

E7ME: Pronto sou funcionário da Junta de Campanhã. Eu era funcionário de um projeto de intervenção comunitária precário, e a Junta de Freguesia era parceira. Eu vinha aqui muitas vezes antes de ser funcionário da Junta de Freguesia. E um dia o Sr. Oliveira, Presidente da Junta, viu-me a tocar na televisão, e disse “Acho que este técnico tem perfil, tem as características, vou contratá-lo para trabalhar comigo na Junta”. E então quando vim trabalhar para aqui, fui exatamente para o bairro do Lagarteiro, onde a Junta de Freguesia tem um posto de atendimento.

É uma casa da Câmara que nos foi cedida para fazer um posto de atendimento para atender a população, onde eu estava sempre às Terças e Quartas-feiras de tarde. Agora por causa da crise e da intervenção da Troika passei a ir só um dia de tarde.

Entrevistador: Isso foi em que altura?

E7ME: Portanto eu estou lá desde 1987.

Entrevistador: Este gabinete existe...

E7ME: Sim existe já há muitos anos. Desde 90. Lógico que estando lá a trabalhar naquele bairro, tendo lá um posto de trabalho a Junta de Freguesia foi automaticamente considerada um parceiro fundamental e estruturante para desenvolver a Iniciativa Bairros Críticos.

Entrevistador: Pois vocês entraram logo no diagnóstico não é?

E7ME: Logo. Portanto diria que [falas sobrepostas] foi um um parceiro fundamental. E como estava a dizer ficámos com muito entusiasmo, se pela Iniciativa ter uma filosofia de intervenção que seria de baixo para cima, ficámos muito entusiasmados com isso. O nome não gostámos muito, a população começou a dizer "Epá se é crítico, nós também somos críticos". Quando se diz crítico é a mesma coisa de dizer um bairro problemático, perigoso e inseguro... as pessoas que cá vivem associam-se muito a um estigma inferiorizante, negativo, prejudicial...

Entrevistador: Por falar nisso, o que é que na sua visão distingue o Lagarteiro dos outros bairros similares, tem problemáticas em comum?

E7ME: O que é que o distingue? Pela negativa e pela positiva. Logicamente que o Lagarteiro é periférico, está lá no cimo, o acesso dos transportes, o acesso das comunicações é periférico, é construído com materiais péssimos não tem equipamentos sociais, não tem espaços de participação, não tem a sua população organizada, não tem dinâmica cultural, tem um estigma associado brutal, e depois tem aqueles problemas estruturantes do desemprego, dos problemas da habitação, da tóxico-dependência, dos menores em risco, da violência do namoro e do alcoolismo, que são coisas que começaram nos últimos tempos.

[00:10:06]

Ultimamente com a demolição do bairro Sao João de Deus, a integração social da comunidade cigana está a ser muito difícil.

Entrevistador: Como conhece bem o bairro e o Porto, acha que poderia ter sido escolhido outro bairro...

E7ME: Podia. devia ter sido escolhido o bairro do Aleixo que é do outro lado.

Entrevistador: Já me falaram do Cerco também.

E7ME: O Cerco também podia ser. O Cerco tem uma característica, é exatamente igual ao Lagarteiro só que é 3 vezes maior.

Entrevistador: O Aleixo porquê?

E7ME: Porque tinha aquele problema das torres, do consumo, é doloroso, é o bairro mais problemático da cidade do Porto neste momento, exatamente pelo consumo de droga, tem as torres que já não funcionam, não há água, não há eletricidade e depois tens aqui em baixo acampamento de pessoas a injetarem-se ao ar livre. Que é uma coisa assustadora. Claro que associado a isso estava previsto demolir as torres para vender os terrenos, para a burguesia e o

capitalismo construírem casas e moradias com vista para o mar. Isso é uma questão ideológica mas que depois, de facto, tem interferência nas políticas.

Entrevistador: Portanto vocês começaram a trabalhar desde logo...

E7ME: Fizemos um levantamento das necessidades...

Entrevistador: Foi mais ou menos participado, não é?

E7ME: Devia ter sido mais, o primeiro problema surgiu aí, foi a minha primeira divergência do ponto de vista técnico. Começou exatamente na intensidade e na urgência que eu tinha em envolver a população, que estava sempre a dizer “Quando é que é a altura de envolver a população?” e havia sempre um entendimento técnico de “Calma, ainda é cedo”.

[Conversa até 00:14:39]

Sempre entendi a intervenção social na perspectiva da emancipação das pessoas, da autonomia das pessoas, do bem-estar, da qualidade de vida das pessoas, dos direitos, não da caridade, do existencialismo e do favor. O Estado vem cá fazer um favor. Da criação de uma consciência crítica, a partir do momento em que a gente tem consciencialização, tem conhecimento muda a vida. Vale a pena podermos mudar a nossa vida.

[00:15:07]

Como eu fiz quando existiam barracos atrás do bloco 13, e eu organizei aquela população e lutámos para eles terem uma habitação digna.

Entrevistador: Porque ontem falei com a Fernanda Gomes...

E7ME: Sim, ela foi a grande líder, foi aí que ela se notabilizou. Foi com ela que eu comecei no Lagarteiro a dizer “Vale a pena lutar, vale a pena esclarecer, consciencializar, politizar”.

[Conversa até 00:16:39]

O primeiro choque foi... eu querer muito, o meu ritmo, a minha intensidade de pôr as pessoas a participar não era o mesmo da equipa técnica. E a grande frustração que eu tive foi esta, esta gente participou muito pouco, participou claro que sim mas foi muitíssimo pouco. Ficou muito aquém da minha expectativa.

[Conversa até 00:17:39]

Entrevistador: No fundo antes de assinar o Protocolo de Parceria, e definir parcerias formalizadas...

[Pausa na conversa até 00:18:09]

E7ME: A filosofia do programa era envolvimento, participação, envolvimento, participação. O que é que nós começámos a perceber? A medida que eu ia tendo este conflito, não só pela falta de participação que eu queria que fosse maior... comecei a perceber-me de outra coisa que foi, a população estava a pedir obras dentro das casas, a população estava a pedir desdobramentos habitacionais, porque vivia 12 pessoas numa casa com 2 quartos, a população estava a pedir construção de equipamentos sociais. E quando tu colocas isto nestes termos isto é muito claro.

[Pausa na conversa até 00:20:40]

Entrevistador: Estas coisas não foram feitas?

E7ME: Zero.

Entrevistador: Existe o ringue, existe o pavilhão, [imperceptível] foram requalificados?

E7ME: Nada disso. O que foi requalificado foi com base num programa que a Câmara tinha.

Entrevistador: Era o...

E7ME: Não era o Habita, era...

Entrevistador: A requalificação não...

E7ME: Não tem nada a ver com isso. Os Bairros Críticos aí não estiveram, pela minha informação mas posso estar errado. Agora os equipamentos sociais no Lagarteiro só não fecharam porque pertencem à Igreja.

Entrevistador: O pavilhão [imperceptível]

E7ME: Não o pavilhão ninguém o pediu. A questão central é, depois o descrédito que existe... a população diz "Nós queríamos um centro de dia, nós queríamos uma creche, nós queríamos uma casa para a juventude", e de um momento para o outro constroem um pavilhão desportivo para os bancários, os quadros técnicos ao fim do dia virem aqui jogar.

[Conversa até 00:22:39]

Quem é que pratica desporto no Lagarteiro? Está fechado à população.

Entrevistador: Portanto o diagnóstico participativo...

E7ME: Zero. Não incluía isso, claro que não.

Entrevistador: Não refletiu...

E7ME: Zero, em nada.

[Conversa até 00:27:20]

Entrevistador: No fundo está a dizer que havia um afastamento entre a dimensão das políticas locais, e a dimensão de um projeto...

E7ME: Exatamente. Mas não era só ao nível da Câmara, com a segurança social era a mesma coisa. Tínhamos ali situações de dizer "Ó Dr^a. o meu marido já saiu da prisão já o inscrevi no rendimento mínimo e ele ainda não consta". Estavam 4 e 5 meses à espera que viesse o rendimento mínimo. Encaminhávamos as pessoas para terem apoio, não havia dinheiro... portanto o Estado falhou nas políticas centrais que fizeram com que o Lagarteiro ficasse péssimo. de facto quando chegas ao Lagarteiro e vês o que está a acontecer, isto resulta das más políticas centrais, durante anos e anos.

[Conversa até 00:29:28]

Entrevistador: Como é que foi feito o diagnóstico?

E7ME: Epá foi uma coisa tipo assim a correr. Não foi uma coisa nada séria. Por exemplo, quantos desempregados? Não sabíamos. Quantas pessoas estavam a receber rendimento mínimo?

Entrevistador: Mas se não era à população a quem é que perguntavam?

E7ME: Tinham alguma coisa dos censos, tinham alguma coisa de instituições mas não foi [imperceptível].

[00:30:28]

Isto criou logo muito desânimo. E tu perguntas porque é que a população não participa, e há milhares de causas... a participação é fundamental, mas depois a atitude foi "Está a ver Dr. Pinto porque é que eu nunca participei". Se tu me perguntares qual foi a coisa mais positiva que existiu foi dar trabalho a técnicos superiores. Enquanto a Iniciativa existiu eles tiveram salário.

[Conversa até 00:34:07]

Entrevistador: Já agora mais ou menos sabe-me dizer quantas pessoas é que atendia?

E7ME: Umas 20 pessoas por semana.

Entrevistador: Mas qual era a representatividade de pessoas no bairro que atendia?

E7ME: Não sei, sabes que muitos são repetidos. Alguns vão tratar de um assunto depois vão dar sequência.

Entrevistador: Era só para perceber a dimensão...

E7ME: Não sei, eu ia lá sempre Terças e Quartas, tinha sempre para ai 15 pessoas à minha espera, 30 pessoas por semana.

[Conversa até 00:36:00]

Entrevistador: Começou mais tarde no Lagarteiro do que nos outros. Porquê?

E7ME: Eu acho que foi político, da libertação dos fundos. Agora havia uma coisa, quando íamos a Lisboa percebíamos, o fórum das associações locais quando chegaram à Cova da Moura e disseram “Nós vamos vos apresentar o projeto”. A população disse “O projeto não é para ser apresentado, é para ser construído connosco, Nós não queremos nada disso... queremos isto e isto...” porque estavam organizados. O que é que percebemos? Chegou-se ali com uma coisa desenhada, foi isto que falhou...

Entrevistador: O que é que foi diferente a Iniciativa Bairros Críticos com outro programa não experimental tradicional?

E7ME: Nada rigorosamente. Teve mais propaganda e foi permitir aos sábios ganharem um balúrdio...

[Conversa até 00:43:40]

Entrevistador: Se os Bairros Críticos foram pensados, ou melhor olhavam para a construção de parcerias como condição para o sucesso desta Iniciativa, uma associação de moradores que era tão pouco representativa...

[Pausa na conversa até 00:45:16]

A minha pergunta era quanto acha que é importante pensar uma iniciativa, o sucesso de uma iniciativa, a condição de eficácia com base num parceria deste tipo de atores? Como iniciativa baseava-se muito, por causa dos outros dois bairros no envolvimento ativo, pró-ativo da associação dos moradores neste caso, como se baseava muito neste aspeto mas na verdade, localmente, não era assim tão representativa, acha que é bom ou até que ponto é a forma mais certa...

E7ME: É a forma mais legítima, mas genuína, mais transparente. De pois o que tens de fazer é aumentar o nível de participação, porque a população o que é que diz... uma delas é se a cultura da pobreza tiver percepção que beneficia com a participação eles participam.

Entrevistador: Gostava de ter uma opinião sua sobre a integração da comunidade cigana...

E7ME: É o maior problema do Lagarteiro neste momento.

Entrevistador: Mas este aumento da população derivou de uma política pública da Câmara ou vem da IBC?

E7ME: Não, não, ainda não havia... falta de acompanhamento e [imperceptível].

Entrevistador: Foi porque a Câmara decidiu pôr lá...

E7ME: Despejar... É o maior problema que temos neste momento.

[Conversa até 00:48:12]

Entrevistador: Qual acha que foi o momento de mais conflito dentro da IBC?

E7ME: De mais conflito foi quando a população começou a perceber que aquilo era uma tanga.

Entrevistador: Mas quando é que foi?

E7ME: O ano?

Entrevistador: Um evento, ou um dia?

E7ME: O meu foi... quando eles queriam fazer uma coisa chamada Gabinete de Atendimento Integrado onde queriam pôr a Junta de Freguesia a trabalhar para a Segurança Social.

Entrevistador: E chegaram a colocar?

E7ME: Não o Presidente da Junta respeitou.

Entrevistador: O que é que fazia este gabinete supostamente?

E7ME: Era uma coisa onde usava o papel da Segurança Social, onde eu fazia, era mais um técnico, como a Segurança Social não tinha técnicos para atender as pessoas, eu ia ser funcionário da Segurança Social. Não é da minha competência, nem eu quero [imperceptível].

[00:50:36]

Entrevistador: Já percebi que a sua opinião é mais negativa, mas do lado positivo, se houve, há alguma momento da mesma intensidade em que se percebeu que alguma coisa esta a mudar?

E7ME: Houve coisas positivas... Um momento positivo foi quando começo a haver intercâmbio...

Entrevistador: O momento da negociação?

E7ME: Sim intercâmbio com outras associações [imperceptível], pôr o Lagareiro no mapa, isso foi positivo. Segundo a questão da equipa técnica que teve emprego, também foi positivo, o contacto com especialistas do ponto de vista das metodologias, da forma de trabalhar... houve muitos workshops, muitas ações de formação para os técnicos. Quarto, técnicos mais próximos, tu conhecias a colega da Câmara mas a partir do momento em que ela começou a ir aos Bairros Críticos tu começaste a ter uma proximidade maior. Portanto a questão de pôr o Lagarteiro como um problema, chamar à atenção para o problema, a equipa técnica ter emprego, a questão de ter acesso a formação, a questão da proximidade, e a questão do estima. O Lagarteiro surgiu no jornal pela positiva. Ahh outra coisa que para mim foi positivo foi o facto de não me ter vendido...

[Conversa até 00:54:45]

Entrevistador: Neste aspeto se não tivesse havido IBC?

E7ME: Não conseguíamos, tinha de ser através da Câmara... [imperceptível]

[Conversa até 00:56:23]

Entrevistador: Mas para conseguir as mudanças o estado central é importante?

E7ME: É fundamental... [falas sobrepostas].

[Conversa até 00:57:50]

No futuro, devia ter ficado lá uma associação, que tivesse pernas para andar.

Entrevistador: Falaram-me do Campanhã XXI.

E7ME: Foi um conjunto de parceiros que ficaram órfãos, quando a Iniciativa faliu mas depois "Ah vamos continuar a juntarmo-nos para dar continuidade a isto", o problema é com que dinheiro? É preciso ter técnicos, instalações...

Entrevistador: Mas podia ser uma saída...

E7ME: Podia ser uma saída, podia, podia. Eram precisas duas coisa. Gente com capacidade e um fundo de financiamento.

[Conversa até 00:59:20]

Entrevistador: Como é a sua relação com a escola?

E7ME: Muito boa. [imperceptível]. Dava-me com as associações locais, com as mais franjinhas, a Caos, a Associação Juvenil Caos, os Amigos de Campanhã...

Entrevistador: A Caos ainda existe?

E7ME: Não, está um bocadinho moribunda... [imperceptível], dava-me muito bem com o programa Escolhas...

[1:00:04]

Entrevistador: Será que por vezes as pessoas não entenderam o que era a IBC, e entenderam como outra ação do estado central daquelas de longo período... e é por isso que não entenderam os pressupostos?

E7ME: Não, não. Primeiro a população já estava habituada a esse tipo de projetos...

Entrevistador: Mas era um modelo de gestão parecido à IBC, ou foi o primeiro desta natureza?

E7ME: Não, não. Já tinha tido o Cerco Crianças, já tínhamos tido outras iniciativas lá, houve uma para o desenvolvimento do Vale de Campanhã... o Porto Oriente, o Porto Oriental... [imperceptível].

[Conversa até 1:23:22]

FIM DE GRAVAÇÃO

Entrevista a E8ME

Ficheiros de origem: E8ME 1.m4a; E8ME 2.m4a

27/11/2017

00:00:00 - 1:36:11

Início gravação: E8ME 1.m4a

Entrevistador: Eu estive a ver toda a documentação e o diagnóstico que vocês produziram, uma coisa que gosto sempre de perceber, dos programas e na análise das políticas, é o que que era antes, durante e depois. Neste sentido, gostava de perceber como é que a Professora chegou à IBC, se já tinha tido experiências baseadas numa lógica parecida, em outros contextos com problemas similares? Pronto porque me ajuda a colocar assim alguns perfis...

E8ME: Sim, e esta é uma questão pertinente, que é no âmbito do Programa URBAN, europeu, e de um programa nacional de reabilitação urbana, que aconteceram antes dos Bairros Críticos, nós já tínhamos tido aqui alguma experiência sobretudo de projetos integrados, envolvendo várias instituições, pronto. Não eram projetos multinível assim tão fortes, mas tinham pela primeira tinham vez esta componente de integração de temáticas, pronto, que no meu entender não era muito diferente dos Bairros Críticos, tínhamos urbanistas, arquitectos, sociólogos, economistas nos grupos. Portanto eram bastante integrados, também eram projetos piloto nos URBAN, pronto, e nós fizemos Espinho, que foi um projeto de Silvalde, fizemos um projeto em Vila da Conde...

Entrevistador: Este eram todos URBAN?

E8ME: No URBAN, dentro do URBAN e da Reabilitação. Porque o URBAN era financiado a nível europeu, mas depois havia nos anos seguintes, havia um programa nacional que funcionava na mesma, mas era financiado só por fundos nacionais. Mas para nós as metodologias eram as mesmas, as orientações eram as mesmas, pronto. A candidatura era, e a seguir para o nível europeu, era organizada ao nível da administração central, mas, e depois nos outros anos eram a própria administração central que financiava. Portanto os modelos para nós eram muito similares. E aí fizemos Silvalde, fizemos Vila de Conde, fizemos São Pedro da Cova, pronto. Eu acho que foi mais ou menos isso, pronto. E a filosofia era mais ou menos semelhante. E portanto já tínhamos alguma experiência de trabalhar com equipas multi-setoriais, com instituições diversa natureza, e em contexto de inclusão, e mesmo acompanhando depois a implementação, pronto. Designadamente eu tive nas equipas sobretudo em Silvalde e em Espinho, mas havia outra equipa que estava próxima de nós que esteve em Vila de Conde, nós ganhámos nesse ano, foi o melhor projeto ao nível nacional, pronto, Silvalde era uma área critica mas fantástica...

Entrevistador: Como se chama exactamente?

E8ME: Silvalde, Silvalde. Depois se quiser nós podemos procurar para ver se temos material, pronto. Sei que a iniciativa em Vila de Conde foi no Bairro dos Pescadores, e depois aqui em Vila de Conde foi feito por outro colega meu, também teve um prémio a nível europeu, também foi muito interessante, e fizemos outra em São Pedro da Cova. Que é uma zona mineira, uma antiga zona mineira. Mas todos estes projetos que a gente fez tinham... eram zonas críticas mas tinham recursos territoriais bastante interessantes. Silvalde e Vila de Conde eram junto do mar, do litoral. E só o fato de ser junto ao litoral, junto da cidade, dá-lhe um potencial diferente. São Pedro da

Cova tinha um conjunto de recursos associados com esta tradição mineira, também criava uma identidade local, uma ligação as tradições etc., que conseguia-se organizar um pouco alguma componente também de natureza cultural.

[00:05:19]

Portanto, genericamente os problemas aqui na Área Metropolitana do Porto são muito diferentes dos problemas da Área Metropolitana de Lisboa. Há mais identidade local, há mais solidariedade familiar, muita relação de vizinhança... Portanto, a natureza da exclusão e da pobreza é uma natureza diferente de contextos que dominam, em Lisboa muito ligados com a imigração e por vezes com pessoas que vieram de outros territórios, não têm as suas famílias, estão desenraizadas, pronto, aqui não. Portanto este contexto, trabalhar aqui é diferente. Este bairro crítico, o que foi diferente, também foi que a área de intervenção era só um bairro social, e portanto tinha pouca envolvente territorial, enquanto todos estes são territórios mais alargados. Portanto, uma das críticas que eu acho, no caso deste que não aconteceu nos outros... uma era uma freguesia, portanto eram três bairros críticos com características diferentes. Isto era um... eram bairros críticos, eram piloto, portanto cada um deles tinha uma tipologia diferente. Cova da Moura tinha um perfil, depois o outro era uma freguesia completa, e depois este era um bairro, simplesmente um bairro, e pequenino, pronto. Portanto enquanto que os outros tinham uma dimensão muitíssimo grande. Pela sua natureza... portanto não é uma crítica, que é eles foram selecionados para ser piloto e portanto foram selecionados em função de experiência, não é, o que eu diria é que estas intervenções precisam mais território envolvente. Quer dizer, não podem ser tão circunscritas aqui...

Entrevistador: Era uma questão que queria colocar, relativamente a seleção dos territórios, não é sempre muito nítida. Com outros interlocutores, perguntei no Lagarteiro se o bairro foi bem escolhido, se podia ter sido outro bairro, ou outra parte do território... e há pessoas que me falaram do Bairro do Cerco, a dizer “ah o Bairro do Cerco também podia ter sido incluído.”

E8ME: Sendo uma experiência piloto, percebe, eles não foram escolhidos por critérios, foram escolhidos numa lógica de... o critério é serem três experiências diferentes, pronto. E este bairro crítico, segundo me pareceu, aqui no Lagarteiro foi escolhido... era um bairro associado a um bairro social e era pequeno, pronto. Podiam ter escolhido o Cerco, percebe, mas o Cerco já tinha... em Lisboa tinham já duas experiências de grande dimensão, e portanto queriam escolher aqui uma experiência que fosse diferente, até pela sua natureza quer pela sua dimensão, pronto.

Entrevistador: A professora participou nesta fase inicial de escolha?

E8ME: Não, da seleção não. Eu entrei... eu soube que havia um concurso, e portanto que eles iam selecionar uma equipe, para cada um dos três bairros, e portanto eu quando soube disso disse “eu vou concorrer com a equipa do Porto”. Havia várias pessoas que trabalhavam também aqui nesta área, nas questões da inclusão social aqui no Porto, mas que não aderiram muito ao projeto porque o tempo do desenvolvimento do projeto eram 5 meses. E portanto estas pessoas consideravam que não era tempo suficiente para fazer um projeto com...

Entrevistador: Esta a falar da parte do diagnóstico?

E8ME: O projeto, tudo, nós tínhamos que fazer tudo. O diagnóstico, montar as ações e deixá-los... e discuti-lo numa lógica participativa. E portanto eu lembro-me que tínhamos algumas

peessoas que fizeram o convite, que elas disseram que sim, que até aceitavam de trabalhar connosco mas mais numa lógica de consultoras, porque consideravam que um projeto daquela natureza, mesmo sendo um projeto piloto, para ser feito em 5 meses, não era serio. E sim, é muito pouco, portanto... estamos a falar... pronto estes próprios projetos que nós tivemos aqui com o URBAN, havia candidaturas, não é, que nós fazíamos, mas depois a própria... para começar a implementação, nós acabávamos por ter mais tempo, pronto. E esta questão do multinível também exige tempo.

Entrevistador: Relativamente a esta relação URBAN-IBC, em termos de instrumentos ou medidas de política de cidade, porque a impressão que eu tenho é o fato da IBC querer ultrapassar alguns limites que a lógica do URBAN tinha. A professora também tem a mesma perspectiva? O que difere exactamente um do outro?

[00:10:20]

E8ME: Eu acho... o que difere, vou lhe dizer sinceramente, difere em várias coisas, mas o que diferiu é que foi a primeira vez que nós tivemos um processo participativo multinível. Processos participativos horizontais nós já estávamos habituados com o URBAN etc., pronto. Agora, multinível em que tínhamos em simultâneo instituições de vários níveis nos processos participativos, isso... e obrigatoriamente definidos no programa foi a primeira vez que nós trabalhámos, pronto. E portanto isso era...

Entrevistador: Um compromisso formal entre parceiros, isso?

E8ME: Sim, formal entre parceiros. O que que eu diria... pronto se me pergunter assim...

Entrevistador: Como a professora é geógrafa, eu gosto de saber a sua perspectiva nesse sentido...

E8ME: Vou lhe dizer que é... a leitura que eu tive, e contínuo a ter, relativamente a processos multinível, eles são processos multinível se a administração central olhar para os outros níveis na mesma ordem de grandeza, que é, todos valemos o mesmo. Se a administração central, considerar, vier... numa lógica em que "nós é que fazemos bem, e nós é que sabemos fazer", isso não é multinível, continua a ser top down. Neste sentido eu considero que os Bairros Críticos foram interessantes em termos de criar o multinível, mas o seu processo foi top down. As reuniões, nós fazíamos reuniões mais ou menos uma vez por mês, de 15 em 15 dias, conforme o ritmo do trabalho, eram sempre em Lisboa. Sempre no IHRU, e o posicionamento das instituições que estavam no IHRU era top down. Na primeira reunião, lembro-me perfeitamente, a primeira reunião... eu trabalho em geografia económica, e na geografia económica há um conceito que é a inovação. Pronto, e o conceito de inovação para nós é a produção de conhecimento...e é um processo, pronto. Lembro-me de ter ido à primeira reunião ao IHRU, e de me terem afirmado "isto é um processo, é um projeto-piloto, inovador". E eu disse "a inovação vê-se no fim, não se vê no início". Isto é uma intenção, pronto, "vamos ver se o processo é um processo de aprendizagem e de produção de conhecimento em torno de políticas públicas numa lógica multinível". Portanto esta postura da administração central que é "nós...", isso é muito comum aqui, e eu sinto... porque eu trabalho muito com a administração central, e portanto e em geral a inovação aqui em Portugal vem mais de baixo para cima, do que do topo para baixo.

Entrevistador: Neste quadro, e neste tipo de experiências, qual é no seu ver, o papel do Estado e da ação pública central?

E8ME: É mediadora, e os mediadores nos processos de planeamento são mediadores, não são controladores, pronto. Portanto, podem estar a desencadear, criam estas questões, mas devem estar... aquelas reuniões eram muito dirigidas, muito institucionalizadas, pronto. E até digo mais eram pre-conceituadas. Nós aqui no grupo do Porto tínhamos a sensação que nós éramos assim... eu lembro-me que a primeira reunião, o primeiro telefonema, que é... nós dissemos que estávamos interessados mas nunca nos disseram que tínhamos que ir todos os meses a Lisboa a fazer reuniões, pronto. E lembro-me de ter telefonado, recebi o contrato, e vi aquela obrigação de ir a Lisboa, e telefonei para o IHRU e disse “mas como é que é isso, não esta aqui salvaguardado as despesas e nós como equipa vamos ter despesas acrescidas”, pronto. E do outro lado responderam-me, “é a primeira vez que uma equipe, põe em causa isso e questiona relativamente às despesas e não sei o quê...?”, mas assim num tom autoritário que eu lembro-me de responder “eu vou fazer o trabalho, porque eu conheço o Secretário de Estado e já disse que ia fazer este trabalho”, que era o João Ferrão, porque senão, se fosse a administração central a responder-me desta maneira eu dizia “não faço o trabalho”. E disse outra coisa naquele telefonema, que foi “é um projeto-piloto, eu era a equipa que era mais multidisciplinar...”

Entrevistador: Gostava de perceber mesmo o processo...

[00:15:21]

E8ME: O processo sim. Eu aqui no URBAN e na reabilitação eu tinha sempre equipas muito multidisciplinares, tinha sempre um economista, sociólogos, cheguei a ter psicólogos, pronto. Em função das necessidades, pronto. Como em geral, quando nós fazíamos um projeto, estávamos a fazer dois ou três, que a equipa que estava a fazer, eu podia estar com um projeto, e havia outro colega que estava a fazer com um piloto, e depois outro colega... Nós conseguíamos fazer sinergias de modo a ter pessoas que davam-nos assessoria a outros projetos, pronto.

Entrevistador: O que diferenciava a vossa equipa da equipa de Lisboa, então?

E8ME: O que eu dizia multidisciplinar, por exemplo, a malta que estava com Amadora, era outra não é, qual era o...

Entrevistador: A Cova da Moura estava a Helena Dores, como chefe de projeto do IHRU.

E8ME: Exacto..

Entrevistador: E depois estava o António Brito Guterres, que era o chefe de projeto no Vale da Amoreira...

E8ME: Sim, eu acho que era esse..

Entrevistador: Depois estava a associação Rumo etc.

E8ME: Já sei como é que é. Num deles que era a freguesia inteira, eram grupos de simplesmente sociólogos, muito próximos da Isabel Guerra.

Entrevistador: Sim, acho que foi o primeiro grupo, porque o António chegou depois, houve dois chefes de projeto antes dele e depois é que foi ele...

E8ME: Ah, pronto, eu estou a falar na fase de concepção, nesta fase o grupo eram só sociólogos. E era muito próximo de Isabel Guerra e nós notávamos que era muito próximo, era uma consultora muita próxima deles. Relativamente à Cova da Moura, eles tinham dois equipas a gerir

o projeto, uma era o Jorge Malheiros, que já conhecia bem o próprio projeto, também é geógrafo, é meu colega, e tinham a Lia Vasconcelos que estava com a Úrsula a dinamizar os processos participativos, pronto. E portanto um era montar e fazer e outro era a montar os processos participativos. Essa equipa era mais heterogénea, e além disso o Jorge Malheiros já tinha feito muitos trabalhos sobre a Cova da Moura e portanto estava a trabalhar num contexto que conhecia muito bem, pronto. A minha equipa de todas as três era a mais heterogénea. Nos tínhamos sociólogos, geógrafos, economistas... não tínhamos psicólogos e resmungámos por não termos, pronto. O que que eu na altura disse ao IHRU “um projeto-piloto... nós temos... os problemas são de uma gravidade muito grande, não é, os problemas da inclusão são por sua natureza grandes, mas além de ser muito graves, são concentrados num determinado território, portanto ganham aqui uma dimensão brutal esses problemas, e portanto se são projetos-piloto deviam ser encarados como projetos-piloto e nunca deveriam equipas só com sociólogos, ou só com...” Pronto, porque ali estamos confrontados com problemas relacionados com os próprios territórios, com as questões do urbanismo, problemas de habitação e da arquitectura, e de engenharia, tínhamos um engenheiro também, tínhamos problemas relacionados com os miúdos e a juventude, precisávamos de especialistas naquilo... os problemas de insucesso escolar, portanto tínhamos uma diversidade... tóxico-dependência, violência doméstica... A diversidade dos problemas é muito grande e portanto não podemos pensar que um projeto-piloto consegue resolver estes problemas se não for verdadeiramente piloto. Piloto significa que eu tenho que ter uma equipa transversal que seja capaz de reflectir os problemas com a população de uma forma transversal. Se eu só... eu sou só geógrafa, se eu vou estar com uma equipa só de geógrafos, eu tenho conhecimentos superiores em determinadas matérias, portanto eu posso ajudar a resolver melhor alguns problemas, mas não posso ajudar em todos.

Entrevistador: Acha então que pode ter sido um elemento que determinou que as coisas nos três sítios correram de forma diferente?

E8ME: Não, o que eu acho é que os projetos piloto devem ser encarados para depois chegar ao fim e vão ser replicados. Eu apreendi, eu fiz de maneira diferente, etc. E portanto o que diria é, e na altura eu até disse, que era preferível ter uma equipa mais forte em cada um, investir mesmo para os processos serem claramente experimentais, porque depois podiam replicar.

[00:20:05]

Podiam arranjar até uma equipa, por exemplo, que era um pouco a lógica que a gente trabalhava aqui nos outros, que era “nós... fica caro ter uma equipa multidisciplinar, mas se nós somos três ou quatro projetos nós podemos arranjar um conjunto de consultores mais multi-disciplinar”. Mesmo os consultores, se vimos bem, não são multi-disciplinares. A Isabel Guerra que é socióloga, e era o teu orientador que era economista, e depois a pessoa que estava aqui era uma pessoa de... que a experiência que tinha era muito de acompanhamento de projeto, mas no local, pronto. Não era propriamente uma formação completamente diferente.

Entrevistador: Como se chamava essa pessoa?

E8ME: Epá, eu já não me lembro o nome dela porque ela já faleceu, era uma pessoa que estava... sempre esteve nos projetos da Câmara Municipal, Helena qualquer coisa... mas eu depois posso-te dizer o nome dela... ela tinha feito parte da Câmara Municipal do Porto,

entretanto tinha sido reformada e foi convidada... ela faleceu, teve um cancro já há 4, 5 anos, pronto. Portanto o que eu diria é... o que eu senti foi isso, que é “eu estou a tratar com problemas complexos e não tenho aqui ninguém que me ajude a ver o problema da tóxico-dependência...

Entrevistador: No fundo a estrutura não era adequada, é isso?

E8ME: Devia ser mais polivalente, no meu entender.

Entrevistador: Porque esta questão da competências é uma coisa que me interessa muito em experiências que são experimentais. Acho que muitas vezes quando uma coisa tem um cariz assim tão inovador, tão experimental, acho que depois a composição das equipas dos técnicos, mas também a heterogeneidade das mesmas parcerias faz alguma diferença na forma como o processo se desenvolve, certo?

E8ME: Sim. Eu não sei como é que os outros vieram... mas eu lembro-me que na altura em Lisboa diziam-me que nós éramos a equipa mais heterogénea portanto não percebiam porque estávamo-nos a queixar... Nós estávamos a queixar porque eu era confrontada com problemas que eu... tinha dificuldade em mediar soluções com os atores quando eu não tinha ninguém que nós pudesse ajudar. Os processos devem ser participativos mas os participativos significa que eu tenho que trabalhar com pessoas. Tenho que trabalhar com várias áreas, e temos de trabalhar todos em conjunto. Se estou limitada as minhas funções são limitadas. Mas voltando ao multinível. Primeiro, foi a primeira vez em Portugal, é verdade. Foi uma boa experiência, pronto. O modelo, vamos lá a ver, o modelo multinível, onde é que não funcionou o modelo multinível, pronto. O que eu senti, é que nalgumas reuniões que nós tínhamos, chegou a acontecer por exemplo... eu lembro-me que aquela representante geral da educação, dizer à professora da escola, que é “esta reunião eu vou, excusas de ir. Eu não vou nesta, vais tu”. Pronto, haver aqui um multinível que isto ultrapassou os Bairros Críticos, que é, os setores a dominar por cima das pessoas localmente, pronto. Isto foi muito claro, pronto, notou-se isso. Houve uma experiência muito inovadora, muito interessante, eu diria inovadora porque foi claramente de grande aprendizagem para mim e para os atores locais que foi o seguinte, nós sentíamos que havia uma espécie de conflito patente nas instituições, pronto, nós que estávamos a desenvolver o projeto. E portanto... e sentíamos também que entre os técnicos havia qualquer coisa que estava ali a criar algum conflito, pronto. E como é que nós sentíamos, sempre que trabalhávamos um tema, se certas pessoas, certas instituições falavam, havia umas que estavam sempre solidárias com ela, e havia outras que atacavam sempre. Portanto sentias ali que havia uma organização implícita, pronto. E fizemos um exercício de participação que foi muito útil, que foi... e isso incluía os técnicos, pronto. Porque os técnicos também tinham posturas top down, pronto.

Entrevistador: Com quais técnicos?

E8ME: Com os técnicos da equipe. Alguns técnicos consideram que sabem mais de outros etc... Então fizemos um exercício que deu muito resultados que foi digamos em frases evidentes, em princípio estávamos todos de acordo, três frases. E fomos à frase e mudamos uma palavra, mínima. E depois fizemos um processo participativo, em grupos, misturávamos as pessoas juntamente com os técnicos, e púnhamos a frase no quadro e perguntávamos se o grupo tinha que dizer se estavam de acordo, mas só podia dizer “sim ou não”, ou então “sim mas, ou não mas”. Eram as únicas quatro hipóteses.

[00:25:19]

Entrevistador: Era tipo um *focus group*?

E8ME: Era tipo um *focus group* assim pequeno. Toda a equipe das instituições que participavam juntamente com os técnicos, estávamos todos na mesma. E fizemos três vezes aquele exercício com frases evidentes. E no final todos tiveram consciência, do segundo para o terceiro já todos estavam a perceber, que alguns estavam demasiado perto do problema para conseguir ver o problema. Tinhas que te distanciar, por exemplo, a professora primária, a associação que distribuía seringas e pronto... pelo fato de estar muito perto achava que tinha mais autoridade com os outros parceiros, porque conhecia melhor os problemas. Mas consegui perceber que tinha que se distanciar do problema para ajudar a resolver o mesmo. E as pessoas que estavam numa postura muito mais top down também perceberam que pelo fato de estarem longe também havia coisas que não conseguiam ver. E portanto tinham de se aproximar mais do problema. Primeiro houve um reconhecimento do grupo dessas características implícitas, que é nós nos processos participativos temos que confiar uns nos outros, temos que reconhecer o conhecimento que cada um tem e temos que respeitá-lo para conseguir trabalhar em conjunto. Um outro exercício que também foi bastante interessante foi... que é os atores e os técnicos perceberam que genericamente estávamos todos de acordo, porque o fato de termos posto aquelas quatro hipóteses, quando era sim em geral todos diziam sim. Uns diziam sim, outros diziam sim mas, mas era sim! E portanto perdíamos muito tempo a discutir pequenas coisas, particularidades, quando verdadeiramente a essência dos problemas, estávamos todos de acordo. Isto foi um exercício interessante, de auto-conhecimento das instituições, e dos técnicos, e também de análise do próprio problema e do papel que cada um pode ter na resolução do próprio.

Entrevistador: Estamos portanto numa dimensão cognitiva?

E8ME: Sim, exactamente, claramente.

Entrevistador: Isso foi antes, durante ou depois?

E8ME: Foi durante o processo. Porque nós estávamos com o processo e começamos a ver nas reuniões estas posturas.

Entrevistador: Mas foi antes do diagnóstico participativo

E8ME: Não, foi no diagnóstico participativo.

Entrevistador: Foi então mesmo dentro dos trabalhos do diagnóstico.

E8ME: Sim, sim. Depois, vamos lá a ver, houve uma outra experiência também muito interessante, e foi com um elemento da administração central, que é a Ana, do Instituto de Emprego e Formação Profissional. Que desde o primeiro dia das nossas reuniões, portanto nós começamos com o diagnóstico, tínhamos chegado ao programa de ação, que ela vinha com um caderno de ações. Portanto na primeira reunião dizia “eu estou aqui porque o IEFP tem esta linha...”, e nós dissemos “mas nós estamos aqui para fazer o diagnóstico para já, não queremos soluções. Portanto, queremos ver os seus contributos para o diagnóstico”. Portanto houve aqui uma necessidade das instituições, e isto é muito difícil da parte da administração central, perceber que não venho ali para dar uma receita, venho ali para ajudar num diagnóstico para depois pensar numa receita para aquele território, não é.

Entrevistador: Portanto, na sua opinião esta experiência conseguiu quebrar um bocado um *modus operandi* como esse que está a descrever?

E8ME: Sim, quebrar um bocadinho, sim. Porque é assim, quando nós fizemos o balanço depois no final, por exemplo a própria professora primária... isto que te estou a dizer foi ela que o disse publicamente...

Entrevistador: A Lina Costa?

E8ME: Não sei quem era na altura, era professora primária já não me lembro do nome. Lembro-me dela ter dito que foi uma sessão que até começou a chorar, pronto, porque estas coisas por vezes são muito emocionais, as pessoas ganham consciência das suas limitações, etc. E por vezes os mediadores têm que travar certos processos e pronto as pessoas estão nervosas. Eu lembro-me que foi ela que uma das coisas que disse... ela disse duas coisas muito interessantes: uma que ela tinha aprendido com isso, que o processo dos 5 meses tinha sido importante que ela tinha problemas em reconhecer os problemas, por vezes estava muito perto do problema para conseguir... tinha que se obrigar a distanciar-se... E houve uma outra coisa que ela disse com muita piada que foi: nós fizemos o processo até o fim, não é, e fizemos o programa de ação, e depois o IHRU vem fazer umas perguntas sobre as ações, pronto, se reviam... se não sei o quê.

[00:30:18]

Eu lembro-me de a encontrar uma vez num colóquio, pouco depois, relacionado com os Bairros Críticos, e ela ter-me dito “não percebi aquelas perguntas do IHRU, se nós é que fizemos aquilo vêm-nos perguntar se nós nos revemos naquilo?” E isto claramente é a administração a desconfiar. A desconfiar que é a administração vem interrogar para perceber se o processo é participativo ou se não é participativo. Vamos lá a ver, o processo foi participativo, mas não haja dúvida, na parte final, aquilo foi a acelerar, que é, o que é que aconteceu... nós fizemos uma reunião em que as instituições tinham que vir com as ações, portanto tivemos o diagnóstico... primeiro tivemos uma discussão mesmo com o IHRU... até foi com a Isabel Guerra... o planeamento estratégico... nós não fazemos diagnóstico, depois ações... não há assim... o diagnóstico está sempre a decorrer... nós fazemos o programa de ação, e depois muda... é tudo... E portanto uma das coisas que estavam-nos a chatear era que nunca mais acabávamos o diagnóstico, e nós dizíamos “mas nós só vamos acabar o diagnóstico quando acabar a última reunião”. Pronto, “enquanto houver informação que possa entrar no nosso processo, nós vamos continuar”. É assim que é o planeamento estratégico.

[pausa na conversa até 00:33:09]

E8ME: Do que é que estava a falar?

Entrevistador: De diagnóstico e a ação... ida e volta.

E8ME: Ah, sim. Quando nós chegámos para ai para o 4º mês estávamos com as ações, pronto, e não haja dúvidas que o processo foi um bocado acelerado na parte final. Que foi, o que nós fizemos foi... porque estas coisas de mediar etc., são coisas que são inesperadas, a gente pensa que há reuniões que vai trabalhar no tema, mas tem é de trabalhar na estrutura organizativa para ver se ela trabalha melhor em conjunto, pronto, e portanto isso... e depois idas e Lisboa, reuniões cá... mas nós fizemos um processo em que as instituições tinham de mandar as as ações, e depois nós tivemos a trabalha-las com eles, mas verdadeiramente as ações deviam ter sido

construídas... o que é que eu lhe dizia... Os processos participativos têm que ser processos de aprendizagem, e o que eu quero dizer com isto, a Junta de Freguesia quer fazer um inquérito aos locais, pronto tudo bem. Então, sabe fazer inquéritos? Não sabe a gente ensina. Nós dizíamos “não é para nós fazermos, é para nos ajudar a fazer”, porque quando sairmos as instituições têm que fazer, e isso não se faz em 5 meses, não é.

Entrevistador: Relativamente a esta questão da aprendizagem, que considero essencial da IBC. A medida que acabou de forma abrupta, o IHRU saiu...

E8ME: Pois, eu nunca mais tive contacto com a equipe que foi implementar o projeto.

[00:35:06]

Entrevistador: Pronto, portanto como isto correu assim, o que depois é interessante perceber é o que é que ficou, e a minha questão é se este aspeto da aprendizagem, considerando o seu exemplo ou seja o fato de ter havido alguma aprendizagem adquirida dentro daquela fase do processo, por exemplo no caso da Junta da Freguesia...

E8ME: Sim, mas por exemplo no caso dos inquéritos, [falas sobrepostas] nós ajudamos a fazer o inquérito, mas depois para tratar, eu tinha que ter mais tempo para ensiná-los, não foi possível ensiná-los a tratar inquéritos... porque a limitação, por exemplo nas ações, eles vinham com ideias, pronto, e nós a partir das ideias trabalhamos as ideias, pronto, nós tínhamos definido.. se vir nós tínhamos fichas de projeto muito extensas, mais fomos criticados em Lisboa, porque é que nós fazíamos fichas assim, e nos dissemos “é assim, os projetos se estão maduros, nós temos que pôr no papel, não vamos fazer de conta”, e uma ficha de projeto mínima não diz nada, pronto, os resumos vão para muitos sítios... Se você põe uma ficha de projeto, ainda agora na equipe em outros projetos, eu digo “temos que fazer a ficha de projeto”, e eles dizem “não me ponha a ficha de projeto dos Bairros Críticos”, porque é duma exigência em termos de concepção que é... ter de pôr lá as atividades, quanto custam, isso exige em termos de conhecimento, um aprofundar as questões de uma forma muito grande. O que dizia era “nós temos que deixar isto mais preparado possível, a partir do conhecimento que nós tivemos aqui, das vontades que tem, para quem pegar no projeto possa arrancar rapidamente, possa seleccionar uma ação”. Porque se não perde-se todo o processo, que é se nós não temos aqui as coisas suficientemente preparadas... nós já sabíamos que não íamos continuar o processo, era até aí e fechou... se nós não deixarmos as coisas suficientemente explícitas, se formos nós a implementar, nós temos um historial e podemos, o que não está escrito está na cabeça, agora se não vamos ser nós o melhor é escrever-mos tudo o que sabemos, que foi acumulado, para tirarmos um valor acrescentado relativamente a isto”.

[pausa na conversa até 00:38:30]

Entrevistador: Então qual é que acha que foi a aprendizagem para a sua equipa?

E8ME: É assim, há uma coisa que eu digo, eu tenho um vício horrível que é em todos os projetos que eu faço, normalmente acabo-os e depois não falo deles, pronto. Também com os meus alunos, não sei porquê, falo mais do aquilo que estou a fazer, pronto, por exemplo nos Bairros Críticos... em geral fui chamada muitas vezes para falar sobre os Bairros Críticos, e em geral... isto obriga-nos a reflectir. E uma das coisas que eu costumo dizer é eu sendo uma pessoa que trabalha na área da geografia económica, e falarmos de processos da inovação na área da

geografia económica... Se nós conseguimos que durante 5 meses com um grupo de instituições tão diversificado como aquele, a trabalhar com temas tão difíceis como aqueles, se nós conseguimos criar um projeto pensado com eles, pronto, bastava ter mais três ou quatro meses, aquilo dava mais tempo, as ações eram mais maturadas, mais discutidas depois com eles... porque na prática nós fizemos... eles deram as ideias, e nós formatámos as ideias e depois fomos discutir as ideias com eles, para eles verem se aquilo era mesmo o que nos tinham dito.

Entrevistador: Isto foi em 2006?

E8ME: Sim.

Entrevistador: 5 meses e depois...

E8ME: Não, durante 5 meses, nós tivemos que fazer o diagnóstico e fazer as fichas de ação.

[00:40:02]

Entrevistador: E depois disso?

E8ME: Nunca mais soubemos nada... mas nesse período, em que as instituições dizem “nós queremos isto” e a gente pega nestas ideias todas e nós vamos formatar o projeto, e depois nós devíamos depois ter mais tempo com eles para ver se está bom. Todas as ideias, e se devíamos meter mais ideias, quais eram as ideias que devíamos tirar, pronto. Portanto, ouve ali podemos dizer uma aldrabice que é eles falam connosco mandam-nos as ideias por escrito, e nós formatamos, e eles dizem “era mesmo isto que eu queria” Mas esta coisa, “era mesmo isto que eu queria”, é mesmo eu posso ter aqui uma ideia, que diz a duas ou três pessoas, elas formatam uma coisa lindíssima e quando apresenta a pessoa ela diz “era mesmo isso que eu queria”. Mas ela não fez connosco essa... O processo de aprendizagem é fazer com. O que aconteceu é eles contavam-nos uma história, o que queriam e o que não queriam, pronto, nós estávamos aflitos com tempo, passados 15 dias tinha que estar tudo montado, pegamos nas ideias, montamos, mandamos para eles, “vejam se esta tudo como queriam”, pronto... e era isto mesmo que queriam, e fizemos uma reunião e eles dizem “é mesmo isso que nós queremos”. Agora eles não aprenderam a fazer as fichas de ação. E portanto os projeto inovadores, a inovação vêm se nós tivéssemos conseguidos fazer com eles.

Entrevistador: Fazer uma mudança?

E8ME: Pronto, enquanto que no diagnóstico levavam o trabalho para casa, pronto, que era tinham cada uma delas que trazer na próxima reunião a informação para o diagnóstico, pronto.

Entrevistador: Agora surgiu-me uma questão, que é depois da vossa parte, do vosso trabalho, foi feito o compromisso, o Protocolo de Parceria 2008-2011, em que a vossa equipa já não estava?

E8ME: Não. Nem nunca fomos, nos vieram falar...

Entrevistador: Portanto segundo a sua perspectiva, se o vosso envolvimento tivesse continuado, se vocês tivessem sido também um dos parceiros do Protocolo de Parceria, as coisas podiam ter corrido...

E8ME: Não sei se melhor ou pior, a gente nunca consegue falar. Mas se me perguntasse se devia de acontecer, sim devia.

Entrevistador: Podiam ter acompanhado a negociação...

E8ME: Exacto... eu percebo que as competências de implementação não são as mesmas das competências de concepção. Portanto não... por exemplo aqui em Silvalde nós concebemos o

projeto e depois ficámos como equipa consultora, e nós íamos de 15 em 15 dias, éramos três, que íamos lá a Câmara de Espinho, e reuníamos com as equipas, com sociólogos e urbanistas que estavam a implementar o projeto, e eles colocavam perguntas, portanto continuámos a trabalhar com eles... enquanto que eles estavam a implementar o próprio projeto.

Pronto, eu acho que é interessante, há... eles tiveram juntamente connosco a conceber, e depois eles continuaram e nós passámos a ser consultores. Agora, em termos de processo de aprendizagem, que era a pergunta que me estava a fazer, eu digo várias vezes se os processos de aprendizagem e de inovação se conseguem fazer em contextos destes, tão difíceis, se nós conseguíssemos replicar os processos de aprendizagem nos outros contextos, o desenvolvimento fazia-se numa forma muito mais acelerada. Porque se num contexto destes a gente consegue, noutra contexto iríamos conseguir muito mais. Portanto em termos de aprendizagem eu aprendi imenso com aquele projeto, pronto.... acho que foi um dos projetos com que eu aprendi, as coisas boas e mas, também são processos de aprendizagem... Eu devo dizer que esta questão do top down foi a que mais me afetou. Todas as reuniões apetecia-me chatear-me com o IHRU, porque achava preconceituoso, aquela postura... tínhamos pessoas que diziam nas reuniões “mas o Secretário de Estado pensa isto”, mas eu tinha a certeza absoluta que o Secretário de Estado não pensava aquilo... porque eu conhecia suficientemente o Secretário de Estado para saber que não lhe passaria pela cabeça... As instituições são todas iguais, e devem ser tratadas da mesma maneira. Mas eu sei, que aquele é um representante da Câmara, e vai ter uma grande ação no próprio projeto, e o outro não é. E portanto eu tenho que tratá-los da mesma maneira, mas eu sei que há ali atores que eu preciso deles no processo, não os posso deixar...

[00:45:20]

Entrevistador: Esta questão é interessante porque a escolha dos atores, por exemplo na fase do Protocolo de Parceria, que no fundo é um compromisso formal, que chega através de uma negociação e depois se traduz num plano de ação. E muitas vezes os parceiros... o que me inquieta é de que forma é possível seleccionar determinados parceiros e não outros? Por exemplo, na Cova da Moura uma coisa que ainda hoje em dia é evidente, o fato das associações locais ter uma liderança, e conflitos entre eles anteriores, e um conflito com a Câmara, histórico, em que depois se calhar aquilo foi um elemento que desviou o processo.

E8ME: Claro, claro, claro..

Entrevistador: Ou seja, por exemplo, às vezes não sempre as associações locais... depois acabam para assumir o papel que, quem estava a desenhar a política antes, pensa que vão assumir não é, mas podem ter um efeito perverso e contrário? No Lagarteiro não havia uma associação de moradores, portanto.

E8ME: Exacto. Aqui por exemplo, a Junta de Freguesia tinha um pivot, que ainda tem, que era muito... que controlava muito as opiniões, pronto era fazedor de opinião... nós tínhamos consciência disso... tínhamos consciência disso pelo lado bom e pelo lado mau, não é. Pelo lado bom, era um mediador importante muito próximo das pessoas, mas que nós sabíamos que era um mediador com interesses que não eram só institucionais, eram pessoais... nós tínhamos noção que ele usava um pouco o seu papel de pivot... mas a gente em todo o lado tem de gerir isto, não é. As instituições têm passado... nós aqui o processo era mais complexo, era com a Câmara

Municipal que tinha um representante com quem me dou maravilhosamente que é o António Ferreira, pronto, e continua a trabalhar ainda há pouco tempo fiz um projeto para a Câmara Municipal do Porto com ele a mediar, e que ele tinha ali um papel terrível, terrível, pronto, de pivot, que na altura nós nem percebíamos... por vezes as instituições, as pessoas que se estão a representar as instituições, tem que ter papéis em função do que as instituições lhe mandam. Pronto, portanto ele estava a representar... estamos com um governo socialista, a Câmara era PSD, ele estava a representar a Câmara Municipal, mas nós nem sabíamos se ele estava... porque tinha que estar, ou não... pronto, e ele tinha que gerir um bocado a relação que tinha connosco com a relação que tinha com a Câmara, pronto, de tal maneira que a Câmara Municipal chegou a uma altura que nós... em que nós falamos com o Secretário de Estado, porque nós tínhamos mesmo noção, isso é uma coisa importante, que é, e que é vantajosa também nestes projetos multinível, é que por vezes é necessário que institucionalmente as instituições tenham um papel mais ativo, mesmo político. Nós tivemos a noção que estávamos a fazer um processo participativo, que podíamos correr o risco, no final, a Câmara Municipal não queria implementar. Até lembro-me que nos fizeram uma pergunta que foi se era viável... se economicamente deviam ser reabilitados os edifícios, ou devíamos deitar abaixo e construir novos etc., e isto foi uma pergunta que me foi feita no IHRU, à qual respondi da seguinte maneira “se fosse uma opinião técnica eu dizia deitem abaixo, e vamos fazer novos de outra maneira, menos e se calhar... porque há pessoas aqui que não querem viver no bairro, querem ir viver no centro da cidade”. Mas se eu dissesse aquilo tecnicamente, significava que, era uma justificação para deitar abaixo alguns bairros mas não era para construir outros... criar outras soluções... Porque a Câmara Municipal na altura queria reduzir a política social em termos de habitação.

Entrevistador: Queria chegar aí. Até a que ponto estas áreas eram prioritárias na agenda política local? Ou seja, qual era o contexto das políticas locais?

E8ME: A Câmara Municipal do Porto tinha designadamente destruído parte de um bairro...

Entrevistador: O São João de Deus,

E8ME: Exatamente. E portanto nós tínhamos consciência que se nós déssemos ali algum argumento para diminuir... destruir alguns blocos, que a Câmara Municipal ia agarrar-se a esse argumento, e o argumento tecnicamente era bom, que era... porque aquilo tinha uma densidade e uma qualidade de construção muito má, e portanto se calhar ficava mais barato construir de novo do que reabilitar, mas isso significava, ou podia significar que famílias que neste momento tinham uma casa, deixassem de ter.

[00:50:27]

E portanto nós temos que gerir isto, temos que perceber muito bem em termos... perante uma situação e uma política que estava aqui a ser seguida pelo Governo, que era de resolver o problema das pessoas, não é, não vamos criar uma situação que vai criar problemas às pessoas, pronto... E portanto a este nível, este tema multinível também são envolvidos, que é você alerta a administração central, dizendo que não tem a certeza que a administração local quer mesmo implementar o projeto, e portanto podemos estar ali a criar um processo participativo envolvendo as populações e depois...

Entrevistador: Criando expectativas...

E8ME: Exacto... e depois não acontecer. E portanto politicamente têm que ser tomadas, já, durante o processo medidas para isso não acontecer.

Entrevistador: Em termos mais gerais, acha que o afastamento potencial das políticas públicas locais com... um determinado processo que se passa num programa experimental, acha que esta situação é uma fraqueza deste tipo de programa?

E8ME: Tens aqui políticas locais, não é...

Entrevistador: Por exemplo o fato da Câmara ter outra política que é, destruir tudo e fazer centros comerciais, estou a...

E8ME: Logicamente que se tens uma Câmara Municipal... nós já tivemos em contextos em que a Câmara municipal quer resolver isto, envolve-se claramente, até se envolve politicamente, se não houver nenhuma desconfiança, no local... quer dizer nem nós, que também somos local, nem as pessoas, que também são local, os processos são mais transparentes e mais fáceis, pronto... Portanto, mas isso não há...

Entrevistador: É difícil ultrapassar este limite?

E8ME: Naquele caso... você tem que ir jogando com os atores, portanto nós chamamos à atenção com o Secretário de Estado, olhe isto esta a acontecer, e portanto o Secretário de Estado veio aí, teve uma reunião... e aí, porquê? Porque tínhamos tido uma reunião com a vereadora, com as pessoas da habitação.

Entrevistador: No fundo é muito... não digo pessoal, mas quase?

E8ME: É, é sim... tens que ter muito conhecimento tácito... que é ir gerindo os processos, vendo onde é que pode haver atrito.

Entrevistador: Mas no desenho da Iniciativa não havia uma forma para conseguir gerir a priori este tipo de dinâmicas que podem ser perversas ou não, que podem dar resultados bons ou não.

E8ME: Eu acho que tens ter nas equipas, é como na política, em todo o lado, tens que ter pessoas que tenham este conhecimento, estas competências tácitas para perceber o que pode dar cabo... Por exemplo na Cova da Moura, eu lembro-me dizer claramente no início que é "vocês têm que resolver o problema da propriedade... se vocês não resolverem o problema da propriedade, não vai resolver nada" Portanto vale a pena nós reflectimos sobre quais são os atritos, e como é que algum atrito pode por em causa todo o processo, pronto... No nosso caso havia, porque era político, nós fomos reunir com a vereadora da habitação e percebemos que ela estava-se completamente nas tintas para o projeto, completamente distante... muito autoritária... e nos dissemos "não, ou o Presidente da Câmara pensa de outra maneira e há aqui uma vontade política de outra maneira... ou então esta senhora vai chegar ao fim e vai deitar fora o projeto". E aí politicamente o Secretário de Estado entrou, marca uma reunião com o Presidente da Câmara e define um jogo tácito, não é, porque há outras políticas então o que vamos fazer daqui, como é que vamos fazer... numa lógica de consenso, e o Presidente da Câmara não se pôs de fora e a partir daí, pronto, nós já não temos que falar com a vereadora.

Entrevistador: Foi isso uma janela de oportunidade, então?

E8ME: Uma janela... E depois foi implementado. Portanto há aqui um jogo político no bom sentido que permite que os problemas sejam resolvidos. Agora isto precisa ter tempo para resolver, porque se não, se a gente deixa correr acaba por... vir a acontecer. Portanto o que eu digo

relativamente a isto, se isso for feito nesta lógica, mas tem de haver uma lógica muito de confiança. Por isso é que eu estava a dizer que a administração central não pode vir a dizer “deve-se fazer assim”, pronto, não há receitas para isso... há processos, há pensamentos.

[00:55:15]

Entrevistador: Esta atitude do estado central pode ser devida ao fato do IHRU ter sido antes INH e IGAPHE...

E8ME: Não, tem a ver com as pessoas [falas sobrepostas].

[conversa off the record até 00:57:34]

Início gravação: E8ME 2.m4a

E8ME: O que é que eu diria, relativamente a isto, pronto isto é difícil não é... neste caso por exemplo eu acho que... ainda não falou com o João Ferrão pois não?

Entrevistador: Vou entrevistá-lo depois de amanhã.

E8ME: Como Secretário de Estado... Pronto, então eu acho que você vai gostar... é assim... se ele tiver... eu nunca lhe disse isto, mas há coisas simbólicas que também são importantes, pronto, e... eu até não sei se ele não fez, e talvez a gente não fizesse, ele... Nós fizemos uma reunião com ele, mas eu acho que se ele tivesse conseguido estar mais próximo, isto tinha resultado melhor. Porque eu conheço bem, pronto, mas isso também depende de quem...

Entrevistador: É engraçado porque ele há uns três anos, ele disse-me basicamente o contrario, porque eu fiz a minha tese de mestrado na Cova da Moura e na altura falei com ele sobre isso. Ele disse-me que tinha sido uma escolha propositada de não se envolver muito nos bairros porque enquanto Secretário de Estado tinha que manter alguma...

E8ME: Mas não concordo nada com ele. Já fiz outras políticas com ele e eu tenho esse posicionamento [falas sobrepostas], eu acho que estas coisas não há receitas, como disse, depende das pessoas. Mas conhecendo o caso eu acho que ele... eu estive com ele por exemplo nos PROT's e aí também me disse isso, e eu dizia-lhe que aquilo não havia... estávamos a fazê-los, pronto, ao mesmo tempo, e eu dizia-lhe que era interessante haver reuniões das diferentes equipas para nós trocarmos conhecimento uns com os outros, que ele devia dinamizar, e ele dinamizou uma e depois eu disse “nunca mais dinamizaste mais nenhuma?”, e ele disse “porque eu acho que isso compete a DGT”. Pronto, mas quem estava à frente da DGT eram pessoas muito top down, e portanto eu acho que o Secretário de Estado, que dizer por vezes... não é... talvez politicamente ele tenha toda a razão.

Entrevistador: Talvez ele estava a falar-me mais neste sentido.

E8ME: Nesta componente, pronto, sim. Mas eu acho que, por vezes, os políticos se tiverem estas competências mais tácitas, que eu acho que ele tem... está presente... é um bocado pensar no nosso Presidente da República, ele tem muitas competências tácitas, e o que ele faz não é de protocolo, ele não cumpre. Mas não há dúvida que ele obriga a enfrentar os problemas, ele chama à atenção, tem um estilo próprio, pronto... Eu acho que na política há regras, mas há outras que devem ser ultrapassadas, se for para o bem do desenvolvimento e para o bem estar das pessoas. E portanto eu aqui eu acho que ele teve muito... eu conheço-o muito bem... eu lembro-me de entrar, foi meu orientador de tese... Mas eu lembro-me quando foi dos Bairros Críticos ele ia

apresentar, cada equipa ia apresentar, e a forma como apresentou foi estupidamente distante, pronto... Porque é que eu digo que foi estupidamente distante? Porque mesmo as outras pessoas que estavam a ver acharam que aquilo era muita distância, e normalmente eu quando... mesmo estando muito próxima dele, quando estou em reuniões oficiais, agora estamos com dois projetos, eu troco e-mails com ele e é sempre “caro professor João Ferrão, cumprimentos E8ME”. Porque há um formalismo... pronto, ele está a fazer um trabalho e portanto o pressuposto é que ele mesmo formalmente tem que dar prova de que fez aquilo... portanto tem que ter o cuidado que depois não vai pegar naquele email e transpor para outro contexto, não é... pronto, nós até estamos habituados até a fazer este formalismo, mas fazemos este formalismo por vezes a sorrir, e pronto. E notei uma necessidade dele nessa reunião, nunca falei com ele sobre isso... de mostrar um distanciamento relativamente a todos. E todos que estávamos lá conhecíamos uns aos outros, portanto, no meu entender não é preciso, pronto. Mas se calhar sabe que os contextos políticos por vezes são muito diferentes, pronto. E também há outra coisa, que é verdade, que ele uma vez disse-me, ainda há pouco tempo, e isso é uma verdade, ele disse-me “vocês lá no Norte, dizem as coisas de uma forma muito transparente, evidente, e nós aqui não estamos habituados a ser confrontados com esta verdade crua, pronto”. E ele tem razão, quer dizer, não sei se é uma característica... mas acho que é assim porque eu sou assim e muitos outros são, dizer o que pensamos independentemente se fica bem ou se fica mal... pronto faz parte um pouco da nossa cultura.

[00:05:24]

Eu diria que neste caso eu acho que ele fez uma política muito inovadora, e além.. em geral foi profunda [imperceptível] pintar a parede não é resolver a estrutura, e eu acho que ele desenvolveu políticas querendo que se entrasse, se mexesse nas estruturas...

Entrevistador: Que levasse a algumas mudanças?

E8ME: Sim, mudanças estruturais. Agora, eu acho que... pronto, houve coisas que correram melhor ou pior, pronto. Porque eu acho que nas questões da habitação, ele poderá dar a sua opinião, eu acho que não... que... ele fez os Bairros Críticos, e fez o Plano Estratégico da Habitação. E os Bairros Críticos não tiveram... pronto foram implementados, mas não deram origem à política Bairros Críticos. E o Plano Estratégico da Habitação foi feito, mas nós quando fizemos... eu contribui para o plano também fiz parte da equipa.

Entrevistador: Está a falar de Lisboa ou Nacional?

E8ME: Não, nacional. Mas você só consegue aceder ao Plano Estratégico da Habitação a nível nacional porque a Câmara Municipal de Lisboa pôs no site. Nunca o IHRU pôs no site nem nunca fez uma publicação do Plano Estratégico Nacional.

Entrevistador: Estive presente na apresentação da nova Secretária de Estado...

E8ME: Mas não é neste último, é do tempo do João Ferrão.

Entrevistador: Sobre a IBC também, no site do IHRU não existe nada, esta na CML o Relatório de Progresso de 2012...

E8ME: Pois, pois, e o outro Plano Estratégico de Habitação também foi para o site da CML... portanto existia e eu tinha os documentos, pronto, mas até... para nós citarmos, a partir do momento podíamos por o site... portanto aparentemente nem existia, pronto. Existe porque a CML

pôs no site, a partir do momento que está no site é público e portanto eu posso citar e referir, e portanto essa é uma pergunta a fazer a instituição, que é desenvolveu um conjunto de projetos, pronto, portanto eles fizeram... o Plano Estratégico que eles fizeram, antes deste último que fizeram, agora saiu uma coisa pequenina não é, aqui há dois ou três anos saiu o Plano Estratégico também mais ou menos pequenos... maior do que o anterior, mas no nosso caso foram três volumes, pronto foi um volume de Diagnóstico Geral, foi um volume que nunca veio a público nem na Câmara de Lisboa, que era a habitação, a informação que o IHRU tinha, porque o próprio IHRU não acreditava na informação deles, pronto, e portanto o documento não podia vir cá para fora porque a própria instituição não tinha a certeza, e depois o último que era das ações etc., pronto. E o que nos disseram na altura foi que iam fazer um formato mais de divulgação pública, pronto, que nunca aconteceu e perdeu-se. Não sei o que aconteceu ao plano estratégico... quer dizer a esse nível, pronto... porque é que não fizeram, mesmo que depois saísse mais tarde outra coisa, era um *draft*, um estudo de uma equipe, pronto, etc., que cabe para a memória das próprias instituições, como este dos Bairros Críticos, a instituição desenvolve projetos e depois não...

Entrevistador: Deveria estar público, certo?

E8ME: Sim, poderíamos dizer assim, “Está bem, mas depois veio outro grupo de outra natureza política e não quer divulgar, tudo bem”, mas agora estamos na mesma natureza e podem pôr, não é. E não aprendemos uns com os outros... e o processo de aprendizagem não...

Entrevistador: E a IBC também tem um bocadinho, esta questão temporal é importante [falas sobrepostas]. A memória dos processos é uma coisa...

[00:10:04]

E8ME: É, pois. Mas eu devo dizer que o URBAN e a reabilitação para mim foi claramente um dos projetos mais interessantes, antes dos Bairros Críticos, mais interessantes de aprendizagem. Foi a primeira vez, que eu me lembro, que me pediram para fazer fichas de ação, que eu tinha que colocar as metas que ia atingir. Em Portugal... foi o primeiro projeto, pronto. E lembro-me de ter ido a uma reunião em Lisboa da Direção Geral, e deram-nos 48 horas para nas fichas de projeto eu tenho dizer claramente quantos m² vou construir, quantas pessoas vou reabilitar, quantas pessoas vão arranjar emprego... nunca tinham-nos pedido isso. Lembro-me que tínhamos 48 horas para fazer aquilo, nós dissemos “como é que vamos fazer isso?”, e fizemos. E portanto estes projetos foram claramente, e eram muito interessante, pronto. Eram... não eram multinível, porque nas reuniões não havia aqueles processos, eram mais processos de participação local, mas a Direção Geral acompanhava-os, havia muitas reuniões entre as equipas, havia muitas tanto aqui como em Lisboa, e portanto havia muitas equipas envolvidas e a Direcção Geral fazia muitas reuniões em que nós íamos apresentar projetos e tal, quando isto era verdadeiramente inovador naquela altura em Portugal, projetos muito integrados, pronto. Portanto, quando eu fui para os Bairros Críticos, nessa componente, porque a inovação vinha a ser multinível e ser integrado. O ser integrado para mim não era inovador, porque os projetos em que eu tinha estado nesta componente já eram assim, era inovador, eu consegui trabalhar com várias instituições.... foi pena, pronto porque ao meio do processo nós depois tivemos que queixar, fizemos queixa ao Secretário de Estado, a dizer que os parceiros da Educação etc. faltavam às reuniões, vinham e

davam ordens às instituições locais etc. E depois o Secretário de Estado tenta reunir com os seus pares, e de um momento para o outro vêm para a reunião todos já com outra postura, pronto. E portanto concretamente, quer dizer, por vezes as pessoas têm que fazer queixa, que é para as coisas mudarem, pronto, só que em 5 meses, você faz queixa mas, as reuniões também eram uma vez por mês, de duas em duas semanas, pronto... E portanto até se aperceber dos fenómenos, não é, quando se apercebe vai logo fazer queixa, não é, “isto vai passar”, depois passado 15 dias torna haver a mesma coisa e você aí faça uma recordação para Lisboa a dizer que isto está a acontecer, então o IHRU falou com o Secretário de Estado o qual falou com os outros ministérios, pronto. Era claramente, eu nem sabia se estava acontecer nos outros Bairros Críticos, estava acontecer aqui.

Entrevistador: Se não tivesse havido esta estrutura teria sido impossível?

E8ME: Sim. E isto é muito importante, pronto, isto é muito importante. E eu acho que o Secretário de Estado ainda devia estar mais presente, acompanhar mais o próprio processo. Quem estava a acompanhar era a Dulce, que foi para a Câmara, mas a Dulce agora não tem nada a ver... era muito nova, portanto aquela que tava acompanhar os processos não tinha muito experiência de processos deste tipo. E portanto é difícil representar, estava mais a observar do que propriamente representar o próprio Secretário de Estado. Mas ele irá fazer a sua auto-reflexão, mas claramente eu sinto isso, que é podiam ter sido inovadores e deixar uma certa história, e se virmos bem, onde é que esta a história?

Entrevistador: Queria chegar aí, que também fazer o balanço é uma coisa muito subjectiva, mas acha que ficou alguma coisa? O que é que ficou dos Bairros Críticos? Por exemplo hoje em dia vê programas a acontecer que alguma maneira se inspiram aos Bairros Críticos, aqui no Porto?

E8ME: Esta ideia de, assumidamente, também é importante isto ser assumidamente explícito que isto é multinível, percebe, isso é um bom sinal, pronto. Isto já tem uns anos, não é, pronto. Só agora é que se começa a falar mais de multinível, pronto. E portanto o fato de você estar a fazer estudo de caso, da sua tese, é um reconhecimento, pronto, o fato de vez em quando pedirem para eu falar dos Bairros Críticos, isso significa que as pessoas reconhecem que houve ali um conjunto de tentativas que foram conseguidas ou não foram, pronto. Portanto isso é um reconhecimento, na prática.

[00:15:10]

Entrevistador: Estando nos bairros, tenho a sensação, eu passei na Cova da Moura dois anos, passei um bocadinho de tempo no Vale da Amoreira e agora o Lagarteiro só o último mês. E às vezes tenho um bocadinho esta impressão que se calhar é infundada e errada, que os interlocutores com quem eu falo, às vezes não se aperceberam na altura que os Bairros Críticos eram uma coisa experimental?

E8ME: Ah sim.

Entrevistador: Ou seja, era uma coisa que como tinha o IHRU a coordenar, era comparável a outra política, que tinha que ser de longo prazo... de outras políticas, por exemplo a política de habitação, etc.

E8ME: Sim, mas por exemplo na Câmara do Porto, com os URBAN etc., era uma política muito inovadora..

Entrevistador: Sim, mas este reconhecimento do experimental, que tinha um fim de tempo?

E8ME: Porque verdadeiramente aqui no Porto as pessoas não consideravam que aquilo era suficientemente experimental. Porque tinham tido, designadamente com essa pessoa que faleceu, juntamente com a vereadora que era a Maria José Azevedo, o Porto era conhecido por ter uma política de... social, muito participada, muito com as associações, com as pessoas, muito de terreno, pronto. E era conhecido por ter esta capacidade de integrar etc., pronto, e portanto quando vêm os Bairros Críticos, verdadeiramente a única coisa que tinham é que iam ter a administração central, mas pronto, para o nível local isto não é muito importante, pronto, querem que as coisas aconteçam, e façam. As Câmaras anteriores eram PS, e foi na altura do tempo do Fernando Gomes, eu acho que era aquele tempo eram tempos difíceis, não é, de trabalhar esses temas, até se sabia pouco, mas eram temas, eram muito participados, as equipas estavam lá no meio do bairro, a vereadora ia muito ao terreno, esta fulana que era o braço direito, era conhecida por toda a gente. Pronto, portanto havia processos muito inovadores, mais do que agora, pelo menos no meu entendimento eram muito mais... uma política muito local. Há outra coisa que eu também aprendi, que é, e foi designadamente com alguns dos técnicos, que é, foi uma experiência técnica e uma experiência local, que foi as mudanças, para haver mudanças é preciso as pessoas quererem. Pronto, e nem todas as pessoas querem. Eu fiz um processo participativo lá no local, em que vieram várias pessoas no processo...

Entrevistador: No Lagarteiro?

E8ME: Sim, no Lagarteiro, e eram residentes do bairro do Lagarteiro..

Entrevistador: Mas isso foi durante a IBC?

E8ME: Sim, foi logo a meio, pronto, nós revolvemos fazer... nós não éramos obrigados pelo programa, éramos obrigados a fazer coisas com as instituições, não é, mas não éramos obrigados a fazer nenhuma ação só com os locais. Nós fizemos com os locais mesmo, só.

Entrevistador: Com as populações?

E8ME: Só com as populações.

Entrevistador: Estava mesmo a voltar atrás e perguntar relativamente à relação com a população?

E8ME: Nós fizemos com as populações, e não estavam as instituições. Queríamos ouvir as populações, pronto. E houve uma experiência muito interessante, portanto eu fui a uma sessão mas houve... por exemplo a Paula Guerra etc., estive lá várias vezes, pronto, e nessa sessão houve um fulano que era aluno de Belas Artes, tinha acabado de entrar em Belas Artes, que me disse assim na cara, “você convencem-se, que há pessoas que não querem mudar de vida, e se vocês não se convencerem disso, não vão ter êxito, porque tem que acreditar que alguns querem e outros não querem, e os que não querem não querem, e acabou”. E depois vira-se para mim e diz “veja o meu exemplo”, estava a mãe dele ao lado, “eu sempre soube que ia tirar um curso superior, eu sempre disse isso a minha mãe”, vira-se para a mãe, e disse “eu nunca tive em casa ninguém que me dissesse “estuda!”, vira-se para mãe ao lado e disse “pois não mãe, tu nunca me mandaste estudar” e a mãe “não, eu nunca te mandei a estudar”, mas a franqueza que ele me disse foi isso que é “acreditem, aqueles que quiserem, ajude-os, aqueles que não quiserem, têm que aceitar que cada um tem o seu projeto de vida”, e também me disse outra coisa “o que era

importante era vocês ter um programa para todos os que quisessem sair do bairro, mas que estão a viver no bairro, puderem ir viver para outro sitio”. Porque um dos grandes problemas é que o bairro cria este estado, esta desintegração, e algumas das pessoas sentem que só conseguem se integrar, verdadeiramente, se conseguirem ir viver para outro lado. Porque toda esta vivência, este dia-a-dia, esta exclusão que eles têm que suportar só se consegue ultrapassar saindo dela, fisicamente.

[00:20:33]

Entrevistador: O problema é que o realojamento não foi previsto, como foi no caso do PER, por exemplo?

E8ME: Exacto. Portanto devíamos ter ali um... quem é que quer sair, quem é que não... pronto, diminuir a densidade desta parte..

Entrevistador: Portanto esta questão do realojamento acha que foi um problema?

E8ME: Sim, não havia essa hipótese [falas sobrepostas]. Pronto, também isto... o realojamento de todos têm as suas implicações financeiras. Mas pronto, devia haver essa possibilidade que aqueles que queriam sair... pronto o bairro do Lagarteiro tinha outros problemas, que era o da acessibilidade, aquilo era um autêntico gueto, os transportes não podiam passar por lá...

Entrevistador: Nesse aspecto acha que mudou um bocado?

E8ME: Sim, mudou muito.

Entrevistador: A distância que tinha com o centro da cidade do Porto também?

E8ME: Claro, exacto, melhorou, os transportes melhoraram etc., pronto. Mas eu relativamente à intervenção nesses contextos... eu há pouco, em Agosto, fiz um... mas foi um projeto, que é, nós fizemos um projeto para a Câmara Municipal do Porto que é para, é programa comunitário que era um projeto de inclusão... de imateriais, só imateriais, pronto. E eles convidara-me para fazer isto, mas eles tinham uma equipa de arquitetos para pensar no projeto do Cerco, pronto, e portanto pediram-me que além de fazer este primeiro pacote de candidatura, pediram-me para eu tentar integrar o trabalho dos arquitetos com alguns projetos imateriais e fazer um Plano Estratégico para o Bairro do Cerco. Pronto, porque entretanto depois ia outra equipa para fazer um processo participativo etc...

Entrevistador: Isso tem a ver com o PAICD, enquadrados nos PEDU etc.?

E8ME: PAICD, sim, exacto, exacto. Pronto, e nós fizemos isso, entregamos em Agosto, mas o que eu disse, não sei se eles perceberam sequer... o PAICD é uma lógica de intervenção... aquilo é tipo Bairros Críticos, não é. E se você vir a cidade do Porto pode ter aqui vários PAICD em várias zonas... e na prática isto não tem muito sentido fazer uma estratégia para aqui, o que se tem que fazer é uma estratégia urbana para aqui, porque o problema não é só disto, o problema é a segmentação da Parte Oriental com a Parte Ocidental.

Entrevistador: De alguma forma combinar a governança no sítio com a governança fora?

E8ME: Uma política urbanística, social e económica para pensar nesta área, pronto, porque estes bairros estão numa zona fechada, sem nenhuma construção à volta, que são... eu por exemplo relativamente a esta zona, eu acho que tem que haver uma intervenção que é, já devia ter sido, em vez de se ter a maior parte das pessoas com poucos recursos, aqui no Porto, foram para uma oferta habitacional em Gondomar, na parte oriental, mas mais barato, e não foram para aqui

porque não havia, pronto. Era preferível ter feito aqui uma política de habitação, de urbanismo, a pensar na habitação para a classe média, pronto, nesta zona, para misturar, haver uma estrutura social mais misturada, do que não há habitação, não é, e portanto só tenho aqui prédios e à volta pobreza.

Entrevistador: No fundo, porque eu estive a ler o relatório do Lagarteiro, que foi o que a Professora escreveu, a sua equipa escreveu, onde falava desta relação com o Parque Oriental, da necessidade de ter uma estratégia mais alargada? É a mesma lógica, uma perspectiva parecida...?

E8ME: É, e neste caso, eu até chamei atenção que para além da componente dos espaços verdes é mesmo a política de habitação, pronto. Pronto, eu também agora estou um bocado influenciada porque nós trabalhamos para o Plano Diretor Municipal, e o Plano Diretor Municipal é uma política muito urbanística, não é, pronto. E claramente que a política urbana, mesmo na componente da política de habitação em Portugal é muito feita dos bairros, dos centros históricos, e depois os Bairros Críticos, pronto, chamados assim, e não há uma política de habitação.

[00:25:13]

Quer dizer o município tem que pensar dentro do seu Plano Diretor Municipal ou dentro da sua estratégia urbana a política de habitação. Habitação genérica, geral. E por isso é que depois, a uns permiti-se construir e outros a fazer bairros sociais, e outras a fazer zonas de elite e não sei o quê, pronto. Porque verdadeiramente não há uma política de habitação municipal que sustente e esteja a par da política urbanística. Assim como deve haver económica etc. Mas a habitação tem muita componente porque estas zonas são zonas residenciais, de campos de concentração social, quer dizer o problema destas pessoas a maior parte das vezes não é resolvido aqui, porque as pessoas vão trabalhar para outro sítio, pronto. O que é preciso é criar uma boa mobilidade para as pessoas conseguirem movimentar-se para ir procurar emprego noutros sítios, pronto. Portanto as intervenções aqui andam muito à volta de componente social, de apoio social e questões urbanísticas muito fortes, claro, e depois tentar projetos para fora, não é. Portanto eu acho que não se pensa a cidade. Se me disser assim: “devemos continuar a fazer Bairros Críticos?”, não, acho que não, o que devemos é pensar como é que pomos a política urbana a ser mais multinível e mais integrada.

Entrevistador: No fundo quando foram feitos os Bairros Críticos o que estava subjacente era a Política da Cidade 2007-2013.

E8ME: Sim, e você tem problemas em Portugal...

Entrevistador: Havia uma política da cidade, ligada ao QREN, fundamentalmente.

E8ME: Certo, exacto, exacto.

Entrevistador: A questão é o fato da política da cidade ter perdido um bocadinho a força que tinha na altura, enfraqueceu-se também em termos normativos, certo?

E8ME: Sim, sim.

Entrevistador: E portanto será que fez com que, por exemplo, a IBC não teve tanta ligação com a política de habitação, por exemplo?

E8ME: Não sei, não sei... não sei como é que o João equacionou estas questões com o IHRU e com a política, pronto, não sei qual era o jogo na altura. Eu consigo até ver melhor agora, que é o

que eu sinto agora, já que esta a ver os PEDUs e os PAICDs, o que eu senti foi verdadeiramente não tivemos uma política da cidade, porque se você ver bem a DGT tem lá um livro, que é a política de cidade sustentáveis, mas ninguém lê aquilo... não é nada, é um documento, não é propriamente, não foi assimilado, não é praticamente reconhecido, pronto. E portanto, e não influenciou minimamente o quadro comunitário, pronto. Eu fiz vários PEDUs e essas coisas todas e verdadeiramente o que senti é que faltava uma política da cidade mais integradora e... também não houve da parte da, porque também podia não haver uma política a nível nacional, mas devia haver a nível regional um pensamento estratégico do que podiam ser as políticas urbanas. Eu acho que também não havia, isto é complexo.

Entrevistador: E vocês aqui em Portugal também não tem regiões, a CCDR...

E8ME: Exato. Sim, e não conseguem impôr, por exemplo aqui no Norte é complexo... [falas sobrepostas], não havendo nada para enquadrar... por exemplo eu fiz para Paredes, o PEDU, e fiz para Viana do Castelo, e em Viana do Castelo nós dizemos “ah este é só para zonas urbanas com um mínimo de complexidade, portanto é para zonas completamente periféricas ai no meio de, pronto.” e depois a comissão de coordenação veio dizer-nos “não não, é o que quiserem”. Mas depois o Presidente da Câmara já tinha definido que achava que devia favorecer a concentração e tal, mas quando fomos a Parede, nós dissemos “Ah mas isto tem de ser para o centro e tal”, e eles disseram “mas para o centro de parede já fiz, eu tenho aqui uma zona urbana enorme aqui à volta”. E portanto o que se passou em Portugal permitiu a dispersão, e há zonas de grande dispersão mas muito [imperceptível] e portanto... e são zonas muito densas e que, neste momento ainda não temos problemas de idade, porque as pessoas ainda são ativas, mas daqui a 10, 15 anos, estas pessoas vão entrar em idade de velhice, e agora temos problemas de envelhecimento concentrado, as pessoas estão isoladas mas é [imperceptível], e portanto é fácil nós lá chegar, e no futuro vamos ter os idosos todos espalhados pelo território.

[00:30:30]

Que política social e pública nós vamos conseguir fazer para permitir que aquelas populações vão conseguir viver com um mínimo de dignidade e nós desenvolvemos um serviço de proximidade com uma dispersão brutal deste tipo? Nós deixámos construir... agora temos de pensar como é que podemos minimizar os impactos negativos, pronto. E se calhar não devemos continuar a deixar construir daquela maneira porque no futuro vamos ter... mas pronto é o reflexo das políticas que tivemos. Eu acho que este debate não é... quer dizer eu própria quando cheguei lá disse e disse aqui à comissão de coordenação, à entidade que permite, pronto, se existe um povoamento desta natureza é porque existe um PDM que permitiu e foi aprovado... [imperceptível] Quer dizer a cidade já esta porreira, o centro histórico esta arranjado... o Presidente da Câmara tem razão, já fez o que tinha a fazer, pronto, já tem ruas, passeios, espaços públicos, já não tem bairros sociais, pronto... esta razoável. Vai investir onde? Nos problemas e os problemas estão aqui. Não sei se tem mais alguma pergunta para mim? Pode mandar depois.

[conversa até 00:38:36]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E9ME

Ficheiro de origem: E9ME.m4a

4/12/2017

00:00:00 - 1:16:41

Entrevistador: A minha questão principal é a governança multinível e colaborativa em áreas urbanas em crise. Portanto estou a tentar perceber... a minha inquietação de fundo é perceber em que medida... determinadas formas de governança multinível são adequadas aos desafios que estas tipologias impõem às políticas públicas. Portanto temos à frente um conjunto de desafios específicos... são mobilizados, são construídos determinados modelos de gestão, da intervenção territorial... e a questão que se coloca, digamos assim, a minha preocupação principal é “Ok, mas então estas formas funcionam, são adequadas, respondem aos desafios nos termos das políticas públicas?”

E9ME: Está sobretudo no multinível, não é?

Entrevistador: Sim, o meu foco é nas questões da governança multinível. Portanto eu neste momento, até agora, já fiz algumas entrevistas exploratórias, com algumas pessoas, alguns intervenientes, alguns dos quais, conheci o ano passado, a Susana Sousa era uma pessoa que já conhecia, o António Brito Guterres, são todas pessoas que mais ou menos já conhecia. E depois também fiz outras entrevistas exploratórias com a Maria João Freitas, vou agora ter outras entrevistas com o Nuno Vasconcelos... desde o novel central até à parte dos consultores que na altura foram consultores da IBC...

E9ME: E vais à população local, às associações ou não?

Entrevistador: Sim, eu trabalhei já quando estava com a Professora Isabel Raposo, passei muito tempo na Cova da Moura, portanto o contexto conheço muito bem, das associações locais e etc. E agora como ainda não conhecia o Bairro do Lagarteiro, passei as últimas duas semanas lá em cima e falei com a Cláudia Costa, a associação dos moradores, com o antigo Presidente da Junta de Freguesia...

E9ME: Portanto estudo empírico são os três bairros críticos?

Entrevistador: Sim, a IBC é o meu objecto empírico no conjunto como medida de política. Depois sim, vou a cada bairro... Vale da Amoreira também já tinha feito alguma coisa, a Cova da Moura é a que conheço melhor, o Vale da Amoreira é 50/50, e o Lagarteiro é que conhecia menos, e agora estou a fazer estas entrevistas exploratórias. E como a professora, obviamente, foi consultora da IBC, aliás a entrevista consigo para mim é muito interessante não só relativamente à IBC, mas também num conjunto mais amplo de raciocínios à volta deste tipo de intervenções. Portanto não sei se é claro, mais ou menos o que estou a fazer?

E9ME: Sim, sim.

Entrevistador: Tenho sempre uma questão inicial quando falo com as pessoas que é, que me interessa muito, que é como as pessoas chegaram a determinada iniciativa, ou a determinado programa. Ou seja não só o que fizeram concretamente neste caso para a IBC, mas também como é que chegaram lá, fundamentalmente, porque é que foram chamadas, não é porquê mas quais são as razões...

E9ME: Eu tenho um problema, que tenho fraquíssima memória, não sei exactamente como é que fui chamada para... mas queriam consultores, portanto como eu era uma pessoa conhecida de andar no terreno, de ter contacto com as associações, e também pelo facto de que, espera aí, no caso da IBC houve um diagnóstico inicial, não foi, e nesse diagnóstico inicial foi o CET que fez o Vale da Amoreira, e portanto provavelmente acharam que eu estava relacionada quer com a problemática, quer com os bairros concretos e portanto... Agora quem é que me chamou... deve ter sido o João Ferrão, não é, portanto na altura havia a Secretaria de Estado e não havia IHRU...

Entrevistador: Isto também é interessante para mim, por que a IBC foi uma coisa muito particular...

E9ME: Pois foi. Exactamente teve a intervenção direta de uma Secretaria de Estado, o que não é costume, não é.

Entrevistador: Havia o João Ferrão, que também não é costume, também conheço o professor Ferrão por outros projectos... e depois também havia a questão do papel do IHRU que entretanto mudou ao longo da iniciativa... não era inicialmente e depois tornou-se IHRU. Há uma questão que eu gostava de perceber, mesmo assim inicial que é, em primeiro lugar o que a Professora fez exactamente enquanto consultora?

E9ME: Nós estávamos presentes na reuniões de equipa dos três bairros, da equipa técnica, e depois nalgumas iniciativas localizadas nos bairros que nós como consultores considerávamos pertinente estar.

[00:05:12]

Já agora, deixa-me lá recordar, portanto estava o Zé Manuel como consultor, eu e o Pimenta, que entretanto depois saiu, acho que não era mais ninguém. E portanto o que é que eu fazia nestas reuniões, tentava, a partir daquilo que eu considero ser dos pressupostos do desenvolvimento local, não é, garantir, toda a ação pedagógica das equipas e dos responsáveis do IHRU, que as coisas tinham, portanto... tinham sentido do ponto de vista daquilo que eram os pressupostos da Iniciativa. Não era muito mais do que isso.

Entrevistador: Portanto foi mesmo na fase inicial, certo?

E9ME: Foi desde o princípio, sim. Quer dizer inicialmente, não tive na concepção da iniciativa, embora eu me lembro de várias conversas a volta de iniciativas semelhantes, mas não a desenhei, digamos. E depois tive presente praticamente desde o início, sim.

Entrevistador: E depois acompanhou também... não acompanhou até o fim? Até quando é que foi envolvida?

E9ME: Não, quer dizer eu acompanhei praticamente até ao fim, portanto quando aquilo deixou de ter financiamento, não é, e ficou ainda para ai um ano o IHRU a segurar as pontas até encerrar. Nesta altura já não estive, não é, mas estive até digamos... não me lembro exactamente.

Entrevistador: Durante o seu envolvimento na IBC, qual é a ideia que a professora teve relativamente aos problemas que este tipo de bairros, não tanto bairro enquanto unidade, mas

este tipo de áreas colocavam diferentemente de outras áreas? Esta é uma questão um bocadinho diferente mas tem a ver com a sua experiência na IBC.

E9ME: O que é difícil na iniciativa é falar dos três bairros como se fossem um conjunto, porque eles são completamente diferentes, como tu sabes não é, e portanto... Cova da Moura pela sua especificidade, e depois os outros bairros, embora sendo bairros “sociais”, são bairros com características populacionais muito diferentes. Portanto, o próprio conceito de bairros críticos foi muito criticado...

Entrevistador: Também queria falar esta questão consigo porque sei...

E9ME: É foi muito criticado, porque exactamente dava logo o [imperceptível] não é, de alguma estigmatização a esses conjuntos habitacionais e portanto não foi... aliás como sabes hoje a Câmara Municipal de Lisboa, e as outras Câmaras da área metropolitana tem o levantamento das zonas críticas, e não incluem bairros sociais, incluem zonas mais tipo Cova da Moura, portanto áreas urbanas degradadas. Os bairros eram muito diferentes, e eram muito diferentes sobretudo do ponto de vista das dinâmicas populacionais, que é outra coisa que do teu ponto de vista interessa, o significava que o tipo de expectativas e o tipo de adesão e mobilização era com certeza diferente como se veio a manifestar, não é, portanto tinhas a Cova da Moura muito organizada, do ponto de vista da população e suportada com algumas instituições, o Moinho etc., mas também com algumas conflitualidades entre as várias associações, depois tinhas o Vale da Amoreira muito partidariado e sobretudo com uma organização étnica das associações, o que perturbava um bocado ter uma noção identitária Vale da Amoreira, não é. Portanto havia a associação guineense, a associação Cabo-Verdiana etc., portanto tudo aquilo era difícil... E depois tinhas o Lagarteiro que era um bairro em... como é que eu posso dizer, um baixo da escala social portanto onde a mobilização era a luta pela sobrevivência, não é, não havia comissão de moradores, nem grande capacidade de informar logo à partida. Portanto foi um processo... estás a ver que isto, do ponto de vista da iniciativa, acabava por... e do ponto de vista da mobilização acabava por ter diferenças, e depois isso veio-se a manifestar, como é normal. As equipas foram gerindo essa dificuldade. Agora, eu tive no final... no final, a partir do meio do processo, tive uma posição muito crítica, e não foi, talvez... fiz alguns papéis que não foi reler agora, fiz alguns papéis internos só, confidenciais, sobre a minha perspectiva, do que estava a acontecer e da maneira como as coisas se estavam a fazer, sobretudo na Cova da Moura, não é.

[00:10:22]

Porque há um livro do Bruno Berlain que diz “Só amor, não basta”, não é. Quer dizer, estas iniciativas, para terem pés para andar, têm que ter uma fundamentação organizativa e financeira sobretudo, que não gere expectativas que depois não podem ser cumpridas, não é. E claro que há muita coisa num processos destes quando se arranca, que não se sabe o que vai acontecer a seguir, isto faz parte dos processos de desenvolvimento local, não é. Sabes como começa, não sabes como é que acaba, porque as dinâmicas são muito grandes e o João ia gerindo isso numa

maneira interessante, por exemplo quando começa a mobilizar os outros parceiros dos outros ministérios, duma forma efetiva, e não de grandes reuniões do *parlapié* não é, e depois na prática esses ministérios não contribuem em nada para a iniciativa. Portanto há coisas que se fazem decorrer do processo, mas há outras, e a Cova da Moura é um exemplo disso, onde as coisas precisam de ser previstas de ante-mão, sob pena de criarem expectativas muito grandes e depois não terem capacidades de concretização, sobretudo com populações que já estão com uma experiência de stress razoável, que foi o caso da Cova da Moura.

Entrevistador: Portanto estamos a falar aqui de condicionantes que podem potencialmente inviabilizar o processo?

E9ME: Exactamente...

Entrevistador: Quais são para si...?

E9ME: Naquele caso concreto era óbvio que era por um lado havia três atores, portanto, de grande discordância, não é, os proprietários dos terrenos, a Câmara Municipal, e a Secretaria de Estado, não é. Já não falo da associação de moradores porque eles não tinham nenhum poder na resolução deste conflito. E este conflito era um conflito político, era um conflito económico, e também era um conflito urbano. Não é, e portanto o problema é que aquele que tinha uma perspectiva, do meu ponto de vista mais correcta, que era a Secretaria de Estado nos pressupostos que tinha para aquela operação, não tinha fundamentação financeira que pudesse fazer face aos outros parceiros.

Entrevistador: No fundo a IBC, pelo que me parece tem uma lógica que é diferente, pelo que me dá a entender, da altura, da época da programação URBAN, desse tipo de programas, não é? Por exemplo o URBAN, era o caso contrario, tinha um financiamento...

E9ME: Exactamente. O URBAN tinha um pacote financeiro...

Entrevistador: E depois chegavam aos territórios e se decidia...

E9ME: Exactamente, o que é que fazemos...

Entrevistador: A IBC era o contrário então?

E9ME: Era.

Entrevistador: Era trabalhar na organização, mas não tinha aquela parte...

E9ME: É... acreditava-se, digamos, que havia as iniciativas e que depois se ia encontrar alguma coisa e não... claro que no caso da Cova da Moura, que é o mais complexo, não eram propriamente *peanuts* que eram necessários, não é. Portanto era preciso um investimento financeiro razoável para ter posse dos terrenos e para ver depois haver um acordo com a Câmara sobre o que é que se faria em relação a estes terrenos. Porque a própria Câmara tinha uma visão... e mudava de visão, se estiveste lá com certeza deves ter dado conta disso não é... a Câmara conforme os atores que a Câmara mandava para os encontros... e eu acho que isso criou na população uma grande desilusão, mais uma vez, em cima de outros processos. E sobretudo, do meu ponto de vista, não acho que a Iniciativa tenha tido um grande sucesso na

Cova da Moura, porque esta era a questão fundamental, era a questão que polarizava a população e os vários parceiros. E foi a questão que não ficou resolvida, não é. Depois eu não sei como é que as coisas se deram, como se evoluíram, não sei se a Câmara tomou posse administrativa, se chegou a tomar posse administrativa do terreno, porque era uma coisa indispensável, era primeira coisa não é...

Entrevistador: Ainda não. A condição sine quo para...?

E9ME: Claro, para fazer o que fosse, não é... em termos da população parou-se qualquer iniciativa de reconstrução de melhoramento das habitações por causa dessa questão, pronto... Nos outros dois casos, as questões do ponto de vista estrutural, também se colocavam. Portanto, na Cova da Moura isto era um problema estrutural que devia ter sido, digamos, previsto antes. Também se colocavam, mas talvez não fossem diretamente tão gravosas, o Lagarteiro era um enclave, do ponto de vista urbanístico era uma enclave de pobreza no meio de terra de ninguém, não é... até... E estava prevista uma grande urbanização para todos aqueles terrenos. Portanto, do ponto de vista urbanístico, aquilo que se defendia era a integração daquilo neste projecto de maneira a que ao mistenizar socialmente a zona, essa população tivesse algumas condições de se integrar na cidade, mas também de usufruir de alguns dos equipamentos novos e de prestígio que iam ser colocados aí na zona. Também não sei como é que aquilo evoluiu, mas...

[00:15:24]

Entrevistador: Está a falar do projecto do Parque Oriental?

E9ME: Sim, do Parque Oriental, exactamente. E portanto o que é que significava? Significava ligar aquele bairro a essa expansão. Olha, o projecto que nos aparece da Câmara, fazia exactamente o contrário, não é. Portanto, sitiava o bairro, não lhe dava acesso, do meu ponto de vista, de forma... consciente, não dava acesso a integração do bairro às novas urbanizações que iam sendo criadas ali e aos novos equipamentos. Claro, diz assim "Ah, mas está bem, isso era muito dinheiro etc.". Está bem, há coisas que se podiam ter feito no bairro e aliás algumas fizeram-se, não é. Mas se quiseres, do ponto de vista estruturante, era preciso integrar essa...

Entrevistador: Portanto, uma das... resumindo um bocado, o afastamento entre as políticas públicas locais e um programa experimental como a IBC que no fundo era top down, ou seja era do IHRU e depois vinha ter aos locais...

E9ME: Claro, claro, claro.

Entrevistador: Depois era bottom up para outras condicionantes...

E9ME: Exactamente...

Entrevistador: Existiu um afastamento entre o local e uma iniciativa que de facto era central, portanto este encontro/desencontro é uma condicionante muito problemática?

E9ME: Quer dizer, no mínimo tinha que haver conversações entre os tais multiníveis. Tinham que se sentar numa mesa e dizer "olha o que é que a gente quer para este território, vamos lá a ver

que ovos é que cada um traz para a omelete”, não é. E tinha que haver, pronto no caso da Câmara, da Cova da Moura,

Entrevistador: Amadora.

E9ME: No caso da Amadora era óbvio que aquilo era mal feito, a ideia do João não colava com aquilo que eles queriam. Eles não queriam fazer ali... eles não queriam manter aquela população ali eles não queriam de facto, e porque é que eu tinha que dar tanto dinheiro a um molhe de gente quando eu já estava instalada, quando eu tenho mais 36 áreas críticas, e não tenho dinheiro para lhe dar, quer dizer a que propósito é que lhe vou dar, se é só media... Portanto, estavam claramente contra. Não houve grande capacidade de cederem ou de... portanto... Na Câmara do Porto, não, não valorizavam a iniciativa pura e simplesmente, desconheciam, não é, portanto desconheciam. No caso do Vale da Amoreira, que é o aterrar no local também não foi bem visto, porque as Câmaras de PC não gostam que venham pessoas de fora a fazer coisas lá no sítio sem lhe pedir batatinhas... Mas começaram a ver que havia movimentações, que ia haver dinheiro para o centro cultural, que... a Câmara disse “bem, vou deitar mão a isto”, e foi o que fez, ficou com o equipamento. Portanto aquilo que era a mobilização da população, aquilo que era digamos, o mais engraçado, que era... a produção cultural do bairro, que era extremamente interessante e que era... o Guterres é que sabe melhor contar isso, original do ponto de vista do grupo de jovens que realmente os projetos não conseguem lá chegar, não conseguem lá chegar e naquele caso chegaram... tudo isso ao formatar depois as coisas como deve ser, não é verdade, e como é tradição, sobretudo um município com aquele enquadramento... pronto acho que morreram as coisas mais interessantes... não quer dizer que não tenham ficado coisas interessantes, nomeadamente a interacção cultural e... e pronto ficou um equipamento com valor e tal...

Entrevistador: O António falou-me também da Rede de Empregabilidade...

E9ME: Sim, mas aí esta, era também uma rede... foi um parceiro fundamental no projecto e foi muito importante porque realmente era... houve ali uma série de dinâmicas que tradicionalmente não ficam nestes tipos de projetos e que permitiram que aquilo fosse... criasse uma interacção que era fundamental no bairro, porque o bairro estava muito enquistado do ponto de vista étnico, estás a perceber... Estava... as pessoas não davam por isso, sabes, as pessoas não davam por isso, mas havia prédios destes, prédios daqueles, e prédio dos outros, não é... aquilo não era muito simples... E depois havia os retornados e os Angolanos, e os não sei o que, que dizer tudo aquilo era tenso, e realmente houve ali uma capacidade de encontro e de interacção...

[00:20:07]

E do ponto de vista da Câmara, a Câmara sempre teve a espera de... “Isto vai acalmar e eu tomo conta disto, deixa lá eles porem cá os equipamentos”. Mas depois nem sequer quis negociar a forma de gestão dos equipamentos e a participação da população nessa forma de gestão.

Entrevistador: Qual é que foi, porque eu tento ver sempre a IBC, o antes e o depois, o durante e o depois. Como a professora acompanhou toda a Iniciativa, qual é que foi o momento mais conflituoso? Um ano, um evento...

E9ME: Mais uma vez depende dos bairros, não é. Por exemplo no Vale da Amoreira foi no início, eles não se sentavam à mesma mesa. Cabo-Verdianos e Angolanos e ciganos e não sei o que, aqueles não se sentavam... já para o diagnóstico foi um problema grande...

Entrevistador: E na Cova da Moura não foi assim?

E9ME: Na Cova da Moura não, foi quando começou a ver-se que as coisas iam correr mal, não é, portanto a partir de uma determinada altura a população teve noção que aquilo não se ia concretizar, não é... [Conversa off the record].

Entrevistador: Passando para um outro nível que é quase ao nível das pessoas, este aspecto das competências é uma coisa muito importante e interessante, porque num programa experimental como a IBC envolvia um monte de pessoas desde os consultores, que cada um tinha o seu perfil até ao local, aos chefes de projectos, não é, há pessoas que já tinham participado em iniciativas integradas, outras não, portanto chega um programa de cima para baixo e depois as pessoas têm que agarrar naquilo, não é. Então até que ponto é que as competências são importantes na gestão destes programas?

E9ME: Tu sabes que... do meu ponto de vista... A capacidade de ser chefe de projeto, é uma capacidade que se aprende e é uma capacidade também que se tem do ponto de vista das lideranças. Há pessoas que tem capacidade de liderança ou adquirem no trabalho etc... Portanto não é por acaso que quando abre o concurso para chefes de projecto, é um concurso não é, portanto as pessoas mostram o seu cv e as suas competências, e nós dizemos está pessoa é a mais competente para aquele perfil. Em situações críticas, em situações que pronto... que é preciso conquistar confiança quer nas instituições quer nas populações, não é realmente qualquer pessoa. E o papel do chefe de projecto, e se tu vires a literatura está cheia de explicações sobre isto, o chefe de projecto tem um papel central. É um papel central, dele depende muita coisa porque nós estamos perante conceitos que são bastante vagos, desenvolvimento local, participação das populações, sustentabilidade, não é... Mas depois o que é que isso quer dizer, nos terrenos concretos, é uma descoberta, não é. É uma descoberta que se faz com os recursos locais e com capacidade de um chefe de projecto de desmontar as pontas e de fazer uma amarra, não é. E portanto... isso é uma coisa importante.

Entrevistador: E passando depois do chefe de projecto, para o topo, em cima, do Estado Central, neste caso o IHRU. Na sua perspectiva qual é o papel do Estado Central neste tipo de programas, que são de desenvolvimento local, que são experimentais...

[00:25:13]

E9ME: Olha, é um bocadinho paradoxal, porque a gente também acha que as coisas devem nascer de baixo, e alimentar as iniciativas populares e não sei o quê, mas eu também tenho que

reconhecer que as iniciativas mais inovadoras no contexto europeu sobre desenvolvimento local, vêm do Estado. Portanto, quer do ponto de vista experimental, quer do ponto de vista de “cópia” do que se passou no País ao lado, mas não há dúvida que o Estado, e sobretudo nos anos 80 e 90, com os Programas Equal etc., os pressupostos destes programas pareciam razoavelmente inovadores e raramente vieram de baixo, não é, raramente vieram de baixo. Portanto eu acho que talvez haja aqui uma interacção entre por um lado estes pressupostos e depois as formas como eles se concretizam e há os vários mediadores, não é, que conseguem... fazendo subir e descendo não é, subindo e descendo, de maneira a que as coisas depois na prática tenham o seu sentido. E toda a gente cresce, apesar de tudo eu sou crítica em relação a Iniciativa, mas não há dúvida nenhuma que ali deu crescimento de muitas instituições, de muitas populações e alguns problemas que ficaram resolvidos, e alguns equipamentos ficaram feitos que hoje têm valor... Não estou a dizer que não, mas o que é que a gente têm é expectativa sempre... Quer dizer foi a única vez em que na Secretaria de Estado e no IHRU estava “alguém” da nossa confiança não é, portanto isto acreditava-se que era possível fazer mais do que o que foi.

Entrevistador: Como o Estado Central tem o papel que a professora esta a descrever, digamos essencial, não é, o facto de por exemplo o IHRU ter passado por fases internas diferentes, não é, de ter mudado diretivo, ter mudado pessoas, a Maria João Freitas a uma certa altura já não estava, a Susana também... portanto, as mudanças internas também tiveram repercussões na Iniciativa, na sustentabilidade da própria Iniciativa?

E9ME: Claro, claro, claro. Exactamente. Exactamente, porque, agora voltamos às questões teóricas, o desenvolvimento local não é... nos seus pressupostos não é algo que politicamente todas as forças o subscrevam, não é. Porque... há isso que tu disseste que é, de facto a quem compete a liderança dos movimentos sociais, não é, a quem compete de facto a... educação das populações marginalizadas etc., não é, esta resposta não é uma resposta... a democracia directa, que no fundo se tentou implementar de alguma maneira e foi nesse aspecto foi a grande “inovação” do projecto, não é, foi... a democracia directa eram os próprios que geriam o espaço e os recursos que estavam disponíveis... a democracia directa não é defendida por muita gente. Nem por muitos partidos políticos, e portanto há aqui algum... lá esta... Agora, tudo isto é um processo de aprendizagem. Eu acho que nestes processos aprende-se e aprendem os vários níveis. Aprende o... personagem da associação de moradores, mas aprende a autarquia, aprende o serviço de saúde, aprende... não é... Há um processo aqui de aprendizagem, porque a interacção face a face que estes processos exigem, são extremamente pedagógicos. Eu lembro-me muitas vezes, quando trabalhava nesses processos com empresários e tal, e eles ouviam as populações e diziam, “mas eu não percebo isto, não percebo, eu não sei o que são os pobres, eu sei que são os desempregados, mas os pobres eu não sei o que são”, que dizer, nunca tinham visto, nunca tinham ouvido, nunca tinham lá ido... como agora com alguns incêndios as pessoas estavam chocadas com as condições de vida daquelas pessoas... nunca entraram numa casa

daquelas, eles nem sequer sabem como é que é... as pessoas vivem, neste País, no seu interior. Portanto, o facto destes processos e desta democracia ser uma democracia de face a face, e de ouvir os vários lados, não é... Eu lembro-me uma médica [imperceptível] uma vez que chegou a reunião no Vale da Amoreira e disse "Isto tem de render porque eu deixei de atender 25 doentes para estar aqui", quer dizer a gente cai nos o coração ao chão não é, mas é verdade, ela deixou de atender 25 doentes para estar naquela reunião, "tem que render"... e toda a gente percebe que tem que fazer render aquilo, não é, porque é uma personagem que a gente conhece e respeita e que diz... Portanto este encontro face a face é extremamente pedagógico, cria muitos laços de compreensão e relações muito empáticas entre as pessoas para o bem e para o mal, não é.

[00:30:23]

Entrevistador: Esta dimensão da aprendizagem... indo para o fim da Iniciativa digamos, acha que é uma coisa que ficou, um dos elementos que ficou nos territórios, e que pode ser identificada como uma coisa que ficou de aprendizagem das várias entidades ou pessoas?

E9ME: Algumas coisas ficaram com certeza, não é, só que as instituições não têm memória, não é.

Entrevistador: Este é um problema não é?

E9ME: Sim como estavas a dizer do IHRU, não é... As instituições não têm memória não é, portanto as Câmaras... as pessoas saem de onde lá estavam, portanto tudo aquilo recomeça como se fosse o princípio... porque vigiavam não é... portanto... mas eu acho que há muitos destes princípios, sim até porque muitos destes líderes estão lá, não é, se falava há bocadinho da Rede de Empregabilidade do Vale da Amoreira que estão lá há anos, não é, portanto, e que tem sido uma escola de formação para muitos líderes locais, há muito... portanto há processos de aprendizagem que são importantes, não é.

Entrevistador: Agora está a surgir-me uma questão, não lhe quero tirar demasiado tempo. A IBC teve muita movimentação na parte inicial, não é, já desde o RCM, a negociação, aprovação... já a nível central foi muito forte no início, depois houve movimentação a nível local, quando foram feitos os diagnósticos, o plano de acção... Depois houve um momento em que os bairros críticos desceram de alguma forma, por várias razões... Uma coisa que me inquieta um bocadinho é que será que os vários parceiros, os mesmos que assinaram o protocolo de parceria, tinham uma visão diferente do que era a própria iniciativa, e então consequentemente o próprio balanço que hoje em dia eles podem fazer é diferente?

E9ME: Estás a falar dos institucionais, não é?

Entrevistador: Os institucionais, mas também os outros parceiros...

E9ME: Populações e isso?

Entrevistador: Também as associações locais... ou seja, se eu falar com... vou dizer os nomes só porque conhecemos ambos... se eu falar com a Lieve ela tem uma determinada perspectiva do que é foi e do que é agora, se falo com depois com a Cláudia Costa tem outra visão... Ou seja

eles próprios fazem balanços diferentes do que é que foi a iniciativa... mas será que isso é devido ao facto do entendimento, da cognição da própria Iniciativa era diferente por cada parceiro e não era bem claro que não era uma acção central como foi... por exemplo o PER, que não tinha nada a ver mas era uma acção em que era o Estado Central que tinha que fazer uma coisa. Será que nos bairros críticos por quanto se quisesse que não fosse assim, os parceiros percebessem que a coisa era diferente, não aconteceu realmente? Será que isso foi um problema? O facto de não terem entendido realmente a iniciativa foi um problema?

E9ME: Era o que te dizia, quer dizer estas coisas... a gente sabe teoricamente o que é que é o desenvolvimento local, o que é que implica, mas depois é a prática que vai dizendo e cada um de nós sobre essa... sobre isto, tem as suas expectativas porque tem as suas experiências, tem os seus interesses, tem não sei o quê...portanto... É natural que estas pessoas não estejam todas de acordo e que vão construindo este acordo ao longo do processo, e eu acho que isso é normal, e também é normal que, uma vez agora que parou, deixa-me olhar para trás, não é, e ver o que aconteceu... Portanto eu acho que estes processos, e as diferentes expectativas e os diferentes interesses, acho que isso é normal, não é, não vejo que isso seja um problema. O problema é que não conseguimos concertar em função de objectivos, não é. O que tu dizes aí... a operação também não teve... teve muitos compassos de espera não é... fez-se o diagnóstico, o plano de acção, e depois até... foram não sei quantos... um ano e meio, ou uma coisa assim... mas depois arrancou-se, mas depois parou-se e já era o dinheiro para as equipas, nunca mais... não chegavam as equipas... e depois... Estás a ver, quer dizer, foi pouco programado e portanto isto perdeu ritmo...

[00:35:02]

Entrevistador: Do mesmo lado da população, se há um determinado equipamento, estou a pensar na Cova da Moura, há um determinado equipamento, uma coisa que foi feita com a IBC, mas a verdade é que acontece que as pessoas dizem “ah, mas aquilo foi o Moinho que fez...”, não reconhecem aquela intervenção com a IBC, mas reconhecem com o Moinho, e com uma pessoa, a Lieve, porque tinha uma personalidade muito forte e não sei o que...

E9ME: Sim, claro, claro, claro...

Entrevistador: Portanto, mesmo do lado da população às vezes não há este reconhecimento de que...

E9ME: Pois, pois, pois...

Entrevistador: Este reconhecimento de que a mudança foi trazida pela bairros críticos e não pela tal associação ou pela conjugação das duas coisas, não é...

E9ME: Pois, pois, pois. Pois isto também há... a apropriação que vai sendo feita das coisas, eu diria que isso não é o mais importante a não ser que a apropriação seja demasiado indevida, não é... Mas, pronto, isto toda a gente... eu acho que a sociedade é feita da negociação dos nossos interesses particulares, tás a perceber. Não acho que a gente tenha interesses coletivos enquanto

não se sentar à mesa e não os negociar. E a construção da sociedade é feita dessa forma, na negociação. Claro que não temos todos os mesmos poderes para negociar, não é. E alguns têm mais poder de outros e põem as cartas na mesa com mais força. Mas a vida social é uma negociação permanente sobre os nossos próprios interesses. E os nossos interesses dependem da cadeira onde estás sentado... A Lieve tem os interesses dela, como é evidente, os do Moinho não são os mesmos da Junta de Freguesia e não são os mesmos da Associação de Moradores. Porque eles estão sentados noutra cadeira e têm outros interesses, mas isso é normal e legítimo, certo? O que pode não ser normal e legítimo é exactamente a usura dos recursos em função dos seus próprios interesses e não a sua coletivização a partir do empoderamento coletivo, que é o que se pretende, num processo destes, não é. E isso... isso pronto não é tão justo, mas enfim.

Entrevistador: Porque há uma coisa que a IBC... Olhando por exemplo para o protocolo de parceria, não é, portanto o compromisso formal assinado pelos parceiros, a verdade é que depois foi-se buscar as associações locais, por várias razões, porque eram aqueles que tinham algum poder... no caso da Cova da Moura que já trabalhavam lá desde sempre, não é... E então no desenho da iniciativa, as organizações, portanto a sociedade civil organizada, neste caso as associações, foram consideradas um parceiro fundamental?

E9ME: Foi uma das razões pela qual os bairros foram escolhidos, porque tinham alguma forma de organização...

Entrevistador: Uma condição de eficácia, de alguma forma?

E9ME: É, sim exactamente...

Entrevistador: Mas depois o que aconteceu é que depois as coisas correram de forma diferente propriamente porque as associações também tinham um histórico, não é, quer de poder, quer de conflitos ou de coisas em comum, que poder ter levado para que algumas coisas dentro dos bairros críticos, no quadro dos bairros críticos iam correr de uma forma ou de uma outra... Ou seja, acha que foi certo envolver assim, desta forma, tanto as associações locais? Estou a pensar por exemplo na relação com a população local, é verdade também que uma associação pode representar muita gente, mas também não representa toda a população, não é... a representação da população no seu conjunto, não é uma representação integral, certo?

E9ME: Claro, claro. Essa é uma questão central do desenvolvimento local, que é o nível de representatividade que têm as próprias organizações populares que lá estão. Eu debati muito com isto quando estive no... no SAAL, não é, porque em muitos dos bairros que a Lieve apoiava as associações eram as pessoas que iam construir as casas, iam para a associação e construíam as suas casas, e depois vinham outras e esqueciam-se da direcção, portanto eles não se representavam senão a si próprias, eram as mais ativas para se representarem a si próprias. Portanto qual é o nível de representatividade, por isso que o chefe de projecto é importante, não é...

Entrevistador: Para fazer mediação?

E9ME: Exactamente. E ter em conta, mais uma vez, dos interesses que estão aí representados e sobretudo dos interesses que não estão representados. Eu lembro-me que já na altura quando foi o diagnóstico no Vale da Amoreira, e que se foi as associações que estavam criadas, foi mais ou menos evidente que aquilo era uma representação muito parcial do bairro. Por exemplo ao nível dos jovens não havia, e o bairro tinha 40% de pessoas com menos de 30 anos, não é, não estavam representadas nas associações, não é.

[00:40:05]

E portanto aí esta, a importância do chefe de projecto para ser capaz de aprofundar as dimensões de democraticidade e representação das associações. Porque, não sei como é que é, tu és de onde, és da Itália? Aqui em Portugal o associativismo está muito preso a determinadas famílias, a determinados grupos que se eternizam nas direcções, ora vai isto ora vais tu... e portanto não refrescam, até mais rechaçam. Portanto aí esta uma coisa importante que é os chefes de projeto de puderem ter em conta quais são os interesses que estão a representar e os que não estão. O caso da Cova da Moura é um caso muito interessante porque a direcção, como sabes não queria que as pessoas saíssem do bairro, houvesse o projecto que houvesse, era mal visto uma família que dissesse “não eu preferia se me dessem uma casa fora daqui e eu ia para fora daqui”, não é, isto era um pecado mortal. E este era um interesse por exemplo que nas reuniões estava muito presente e podia influenciar decisivamente as operações que se quisessem realizar no bairro. Um chefe de projecto tem que estar atento a isso, saber negociar isso com a própria associação e ser capaz também de fazer entrar outros interesses na conversa. Portanto não só isso é verdade, portanto as associações raramente representam todos os interesses da população, isto é uma ideia mais ou menos idílica, como o facto de representarem determinados interesses pode perturbar o andamento dos processos. E o papel dos chefes de projecto em larga medida, costumam dizer que é elucidar a rede de relações escondida, e que precisa de ser posta em cima da mesa para que efetivamente possa arejar outras posições e outros interesses. E frequentemente nos fenómenos de desenvolvimento local há confronto entre os chefes de projecto e os poderes locais instituídos, não é, que é normal. Mais uma vez é um processo de negociação, nem todos têm os mesmos recursos para negociar as regras do jogo, mas um dos recursos dos chefe de projecto é o dinheiro. *Tás a perceber...* neste caso nem isso, mas em princípio nos processos de desenvolvimento é aquele que depende... é geralmente importante o papel do chefe de projecto porque ele tem capacidade de decisão sobre os recursos. E se não tiver também não é chefe de projecto.

Entrevistador: Queria aproveitar este momento consigo, porque tenho uma inquietação teórica, epistemológica que é, estou a olhar para um programa como a IBC, não é, e uma coisa que me inquieta muito é, pronto foram feitas várias avaliações, tirando o facto que não são públicas e isso também é uma coisa que me espanta, que para mim deviam ser públicas...

E9ME: Sim, e tirando o facto que o Pimenta que fazia a avaliação saiu, não é... não é um pormenor...

Entrevistador: Sim, tenho que falar com ele...

E9ME: Sim, ele não é como eu. Eu acho que as coisas têm que ser ditas e arejadas, ele é uma pessoa muito formal e tal, mas tenta puxar por ele. Nem nós conseguimos perceber porque é que ele saiu. Agora, foi por causa da avaliação.

Entrevistador: Pronto, para já espanta que no site do IHRU não haja nada da IBC... o que há da IBC...

E9ME: Nem os relatórios de avaliação?

Entrevistador: O que há da IBC está na Câmara de Lisboa, no site da Câmara de Lisboa que é só o Registo de Processos que foi feito em 2012, portanto é uma memória, que foi feito pela Susana e pelo António.

E9ME: Ah sim. Nem há do BEI? Há uma avaliação do Banco Mundial...

Entrevistador: Não está nada disso. Agora eu perguntei ao professor ferrão se tinha alguma coisa... Pronto devo ter conseguir, mas não há nada público, coisa que é um bocado...

E9ME: Muito estranha, não é... e a Maria João?

Entrevistador: A Maria João deu-me alguns documentos, mas não sei se é por ter saído como vogal do IHRU não tem este material. Eu agora contactei o IHRU para fazer um pedido formal, para ver se consigo ter acesso...

E9ME: Sim, eles têm lá tudo. E é mais fácil ter o IHRU do que o João.

[00:45:06]

Pronto quanto muito tem cópias de algumas coisas.

Entrevistador: Mas também depois ele saiu. Então a questão que penso sempre é, quando é o momento de fazer uma avaliação de um programa que é complexo e é experimental, há algumas inquietações que é preciso ter em conta. Gostava então de saber qual é a sua perspectiva relativamente ao avaliar este tipo de programa, sendo que ainda não li nenhuma avaliação, ainda tenho de ter acesso a isso. Mas a priori quais são as dimensões que é preciso ter em conta? Porque por exemplo a criação de indicadores, como se faz em muitas avaliações, talvez não seja a forma mais adequada para avaliar ex post um programa deste tipo. Por várias razões, a questão da aprendizagem é difícil cientificamente enquadrar numa avaliação técnica a questão da aprendizagem, não é fácil, não é como se constrói um indicador como se pode construir para o emprego, não é, quantas pessoas encontraram trabalhos a seguir de uma acção e então vou construir o indicador... então a taxa de execução é isso... Qual é a sua perspectiva?

E9ME: Sim, que dizer eu... o perito da avaliação é o Zé Manuel [risos] porque eu tenho feito muitas avaliações mas digo sempre que não sou avaliadora, porque a bibliografia sobre a avaliação é extremamente complexa e a realização das avaliações ainda mais complexo é. Portanto, exactamente pelo que tu estás a dizer, as dimensões mais pertinentes numa avaliação

de processos deste tipo, são dimensões pedagógicas subjectivas que raramente são interessantes para os avaliadores externos e são difíceis de sacar pelas pessoas normais. Mas há modelos de avaliação para estas situações e modelos que exactamente tem simultaneamente uma avaliação mais subjectiva das aprendizagens e uma avaliação mais de indicadores etc., de performance e de output que permitem depois verificar se é ou não é generalizável uma avaliação deste tipo, não é. Portanto não é uma coisa que não se possa fazer. É geralmente cara não é, portanto estas avaliações são também elas multi-nível não é, e portanto com estes atores todos... são geralmente caras, mas é possível ter modelos de avaliação para estas dimensões, e realmente acho que estas avaliações têm uma dimensão mais qualitativa e depois têm que ter indicadores de resultado. Portanto não é nada de impossível, a gente... quase todos estes processos de desenvolvimento Equal etc., o Zé Manuel fez foi o da Rede Social, não é muito específica, mas a gente fez muito a avaliação dos projectos... havias de dar uma olhada nisso, se tivesses interessado na avaliação, dos, dos... como é que se chama... penso dos jovens da multiculturalidade... como é que se chamam estes projectos que já estão há 15 anos no terreno... a gente fez a avaliação toda até há dois anos... sabes, do... a que esta no ACIDI... os projectos dos jovens também... e portanto são projectos, não são de desenvolvimento local mas são orientados para a integração dos jovens em situações críticas e aí a questão da aprendizagem é mais importante, não é... Como é que um jovem depois de passa para um projecto... Escolhas... como é que um jovem depois de ter passado para um projecto como o Escolhas, que impacto é que isto teve do ponto de vista da sua identidade, da sua auto-estima, da sua capacidade de construir projectos de vida, e a gente fez a avaliação subjectiva também dessas dimensões, não é... Com mais dificuldade do que uma avaliação de processo, do que é que se fez e de como se fez etc., mas fizemos algumas avaliações...

Entrevistador: Por exemplo falando do Escolhas, no Lagarteiro, pelo que me disseram aí no terreno, o programa Escolhas teve um papel importante, na dinamização com a escola, e depois acabou, chegou a 6ª geração e não foi renovado. Pelo que me falaram, pareceu que a IBC e o Escolhas viviam um bocadinho de forma simbiótica...

E9ME: Sim, sim...

[00:50:20]

Entrevistador: Portanto a IBC no fundo tinha também este desafio de ter que dialogar com outras medidas e outros programas em várias dimensões. O caso do Escolhas é a dimensão da educação, mas tinha também a dimensão das políticas habitacionais por exemplo, não é... E a IBC não tinha o pressuposto de intervir na dimensão da habitação, por exemplo, mas tinha que dialogar constantemente com....

E9ME: Claro, claro...

Entrevistador: Com as outras políticas... e neste sentido acha que houve assim diálogo entre a IBC com outras políticas, ou já pensadas ou já existentes de outros domínios... houve algum grau de integração?

E9ME: Quer dizer no Lagarteiro talvez isso tenha acontecido, mas eu acho que na Cova da Moura e no Vale da Amoreira acho que sim, acho que houve bastante interacção... tenho a ideia de ter havido alguma conflitualidade com a Rede Social, não é, porque a rede social tem aquela coisa que é “nós é que coordenamos” e a IBC achava que não era uma entidade como as outras para estar a ser coordenada, não é, porque estava acima daquelas coisas... mas creio que com os outros projecto teve uma boa relação.. não tenho notícia de... e no Lagarteiro não sei...

Entrevistador: E como professora tem esta experiência de décadas nestes programas, e hoje em dia vê programas que lhe lembram a IBC, a filosofia da IBC?

E9ME: A filosofia da IBC teve no EQUAL, não é, acho que teve presente no EQUAL, mas nestes, agora da Segurança Social, mais uma vez, não sei como é que se chamam hoje... estes projectos da segurança social, também em princípio são de desenvolvimento local, não é... não tenho memória... Mas vamos lá a ver, a IBC também é um, também é um programa um bocadinho específico, e calha-te bem a ti que és arquitecto, mas do meu ponto de vista que sou assistente social também, eu sou socióloga de origem, e como também socióloga urbana, o espaço diz-me imenso, e sobretudo a integração pelo espaço, não é, porque sou muito sensível desde sempre a este factor... acho que o espaço desintegra, acho que o espaço tem uma função negativa... Já agora um dos meus primeiros trabalhos foi em bairros degradados de Setúbal, e uma das coisas que fez click na cabeça foi quando os garotos, quer dizer ninguém fazia a escola nem sequer à instrução primária, os garotos não aprendiam, havia um conflito entre os pais e os professores, os garotos não aprendiam. Mas o garoto saía do bairro, e o garoto começava a aprender e a passar. E eu começava a pensar, “mas o que se passa ali?”, não é, que aquele mesmo garoto que ali repetiu duas vezes o ano, ali já vai no terceiro ano e vai bem integrado na escola. Como é que o peso negativo do bairro, que nós na altura achávamos a cultura popular, não é, como é que isso pesa tão negativamente nos processos de aprendizagem de integração escolar, não é. Isto para te dizer que o espaço, *tas* a ver, tem um efeito de fechamento e às vezes de reprodução que pode ser extremamente negativo para as novas gerações, e é o grande problema dos bairros sociais é esse, não é. Cada vez menos, porque felizmente os bairros também estão a arejar, mas efetivamente a reprodução de uma cultura que é pouco integradora e tal... Mas não é isso que te ia a falar, o que me tinhas perguntado? Ah sim... do meu ponto de vista, os projetos de desenvolvimento local hoje tem um enorme desafio, que não é necessariamente urbano. Estou a pensar em termos do País, estou a pensar nos projectos da Segurança Social, que é a relação entre desenvolvimento económico e desenvolvimento social, não é. Porque houve esta ruptura, durante muitos anos, aqui há o desenvolvimento económico, e agora há o desenvolvimento social. Depois o desenvolvimento económico agora, “ah não a gente agora tem uma coisa boa que é o

empreendedorismo”, então lá aproximam-se do económico por via de um conceito um bocadinho... [falas sobrepostas] Mas, os projectos que realmente vingam são aqueles onde a perspectiva do desenvolvimento já não faz esta ruptura entre o social e o económico. E é capaz de ver estas coisas de uma maneira integrada.

[00:55:05]

Vou te dar um exemplo, nos Açores há um projecto onde os miúdos não aprendiam na escola, não conseguiam sequer na escola profissional... os empresários locais cada um apadrinhou dois ou três dos garotos, para fazer formação e exercício no local de trabalho e nas ditas empresas. E iam duas vezes por semana a escola, mas era na empresa que eles estavam.

Entrevistador: Há uma coisa na Suíça que também acontece uma coisa parecida.

E9ME: E que dizer, de repente os miúdos começaram a levantar-se de manhã, a chegar a horas ao emprego... Portanto essa integração, que não é tão fácil assim de saber, mas que hoje cada vez mais o tecido empresarial esta sensível aos problemas dos territórios locais, e portanto é mais fácil cada vez arranjar parceiros, apesar das dificuldades que ainda há etc... E do meu ponto de vista, o grande desafio em termos de crescimento destas zonas, é esse olhar comum, capaz de ver o desenvolvimento de facto integrado, não é. E tenho esperança que isto um dia vingue, até mesmo da racionalidade económica dentro do social, sabes, aquela perspectivazinha de... Houve uma sessão, e às vezes convidam-me e vou, no Barreiro, há lá as empresas, como é que se chama, a responsabilidade social das empresas, que é sempre senhoras, e estavam a fazer um trabalho até muito giro, com a Rede Social e estavam, as instituições e isto e aquilo... e eu estava a defender isto, e depois a senhora lá da responsabilidade social da empresa, que é uma empresa de tintas, disse assim “ah, que engraçado, nos podíamos fazer isso, mas a missão só nos pede tintas para pintar o infantário!” e os outros ficaram assim, realmente a gente só lhe pede tintas... Ela estava disponível, a entrar numa parceria, fazer formação etc., mas só lhe pedem tintas, o que é que a rapariga há-de fazer... não tem mais ideias para dar... Portanto, isto para dizer que há aqui um desafio que dava um salto qualitativo razoável, se conseguíssemos amarrar estas duas vertentes nalguns territórios, sobretudo por via da formação e por via da criação de emprego e da qualificação... eu acho que era bom...

Entrevistador: Ok... Podia ficar horas, vou só ver aqui uma questão... Tendo a IBC como uma referência, por exemplo a IBC, porque a governança multi-nível também nos últimos 10, 15 anos, é um conceito cada vez mais de moda, e é utilizado um bocado como panaceia de muitas coisas, não é. E por vezes é difícil, quer a nível académico quer da realidade, de como a vida funciona, enquadrar estas coisas. Então muitas vezes parece-me que há um afastamento dentro da governança multi-nível, em que há um momento de participação ou pode haver um momento de participação, e depois há um momento de compromisso, de co-produção, de mobilização de recursos etc. Portanto, na IBC por exemplo houve um afastamento entre a parte inicial da participação quando foi feito o diagnóstico, estou a pensar por exemplo no Lagarteiro, mas

também na Cova da Moura, a fase do diagnóstico participativo e depois a fase de co-produção real, de tomada de compromissos. Quanto é difícil passar da participação à co-produção, o que é que preciso fazer para realizar esta passagem realmente? Porque no caso da Cova da Moura foi feito um programa de ação que era uma responsabilização formal assinada pelos parceiros em que dizia “Ok, eu tenho a responsabilidade de fazer esta coisa”, “eu Junta de Freguesia tenho a responsabilidade de executar um eixo do Plano de Acção”. É esta a forma para passar da participação à co-produção ou não?

[1:00:09]

E9ME: Eu não achei errado isso, achei pelo contrário até bem, porque responsabilizava cada um dos parceiros a colocar recursos em cima da mesa, não é, a dizer “ah eu concordo, mas eu fico na minha e tu ficas na tua”. Portanto eu sei que era uma maneira de dizer “sim senhora eu vou dizer isto e vou dar isto, eu tenho aquilo e tu...”, parecia-me que era uma maneira de um comprometimento coletivo público de fazer as coisas. Agora, estas coisas realmente, aliás como se viu depois, os processos são muito mais complexos não é, e portanto depois as coisas vão mudando... Agora o que acontece é que na maioria dos casos, e o Lagarteiro é um bom exemplo, a população tem dificuldade em ter uma identidade coletiva, uma capacidade de ter um projecto coletivo, não é... Mais uma vez estamos num processo de aprendizagem para as populações, não é, porque não tem... a luta pela sobrevivência é demasiado consumida de recursos e de tempo para conseguir ainda a pensar no outro, pensar num projecto... Portanto, são coisas que vão acontecendo, há um processo de aprendizagem realmente. Como acontece connosco individualmente... se a gente não tem uma identidade própria, ou seja não tem um projecto, como é que a gente pode negociar com um parceiro um projeto e fazer uma conversa identitária entre duas entidades... É preciso que isso aconteça nas populações. E não é de repente, é um processo de aprendizagem, mais uma vez um processo que o chefe de projecto pode apoiar para ir mais rápido...

Entrevistador: A população não teve assim tanto envolvimento depois na IBC, realmente? Era representada pelas associações, ou havia a suposição de, ser representada pelas associações, mas depois não havia...? Não foi como o SAAL, vá, não houve...

E9ME: Tu dizes as bases de representação que têm estas comissões? Pois isso é inevitável, não é, a gente elege e depois o percurso que fazem estes eleitos, sobretudo nestes processos, não é, esses eleitos muito rapidamente adquirem competências e formas de funcionamento muito diferentes das que tinham inicialmente, em que tinham alguma proximidade com a população que representavam. E portanto este feedback tem que ser alimentado sempre para conseguir manter as funções bases, não é, mas não... mas isso é assim, não é, portanto são processos que... por isso é que eles também tem que ser renovados não é, hoje é aqueles na direcção, amanhã são os outros.. e portanto é preciso uma renovação para criar lideranças várias e puder fazer crescer também a base de suporte, não é.

[conversa até 1:04:25]

Entrevistador: Há uma questão geral, relativamente à dimensão das políticas nas quais a IBC era enquadrada digamos, que é... quer dizer a IBC “calhou” num momento um bocado particular não é, havia uma Política da Cidade, o Polis XXI, havia o QREN... era enquadrada num momento particular que se calhar viabilizou... foi uma janela de oportunidade para que a própria IBC fosse concretizada, certo?

[1:05:01]

Porque antes do Polis XXI não havia uma política da cidade assim bem definida de um ponto de vista normativo, como houve antes, e pronto a política das cidades hoje é assim bem... mortinha, [imperceptível] também sofre um bocadinho de alterações de subidas e descidas de importância, independentemente de questões partidárias e de agendas políticas, de quanto a política das cidades naquele momento é preciso... Ou seja, o facto da IBC ter acontecido dentro daquele específico momento foi uma oportunidade porque corresse como correu?

E9ME: Pois, eu acho que houve várias coisas. Uma delas foi a direcção do curso inicial que permitia o arranque. Em segundo lugar foi haver um Secretário de Estado que estava muito sensível... tu lembras-te que em França havia a política de desenvolvimento social urbano que tinha já 25 ou 30 anos, não é, e portanto nós estávamos muito influenciados para aquela dimensão... eles tinham uma produção científica muito forte e nós estávamos muito influenciados... e portanto essa matriz original, uma vez o Zé Manuel com o João Ferrão fizeram o desenho da iniciativa e portanto queríamos também muito experimentar para ver realmente se era uma coisa que se pudesse alargar “tipo desenvolvimento social urbano”, tipo política... como em França... e daí ser experimental e tal... Mas tenho a certeza que o haver esse dinheiro para o arranque do QREN foi fundamental. O problema foi não esta previsto acontecer essas coisas, e o não termos conseguido prever o esforço financeiro que era necessário para cada uma das operações ter... sobretudo a Cova da Moura...

Entrevistador: E legitimidade, também?

E9ME: Pois... não havia mesmo... depois houve também o empréstimo do BEI, que teve aí também... pressionou-se bastante, mas aquilo era uma solução muito complexa e financeiramente cara. Não era só ter que se comprar os terrenos, era também depois a reconstrução... aquilo financeiramente era... quer dizer nos não temos... era um pequeno Plano Marshall, *tás a ver*... Eu agora até me aborreço porque a Secretária de Estado, que conheço bem, a Ana Pinho, e que é uma ótima pessoa e que fez aquele documento sobre as Novas Políticas de Habitação, e que... por exemplo sobre estes bairros, tipo Cova da Moura, nem sequer lá estão, é como se não existissem, é como se não existissem... Porque é mais fácil apesar de tudo construir um bairro de realojamento, do que fazer uma recuperação da Cova da Moura, não é... tenho a certeza que custa menos... e depois não é um, não sei se foi, acho que foi a Amadora, que identificou 36 núcleos, não é... a Estrela d’Africa, o 6 de Maio, e aquelas coisas todas...

Portanto, eu que já estou nisto há muitos anos digo-te que as condições de vida nestes bairros são piores dos bidonvilles dos anos 60. São piores. As condições de acesso a água, as condições de humidade das casas etc. Porquê? Porque nos bidonvilles aquilo havia um espaço que permitia delimitar cada uma daquelas barracas, ali não.

Entrevistador: Estive no 6 de Maio várias vezes...

E9ME: E entraste nalguma casa? Que dizer aquilo não tem o mínimo de condições de salubridade etc...

[conversa sobre o enquadramento da experiência]

[1:10:07]

E9ME: Aquilo é horrível, horrível... aquilo não é justo... sabes que no Brasil, este programa de recuperação das favelas, a taxa de mortalidade diminuía extraordinariamente, agora não quero dizer percentagem porque não fixo, depois da recuperação e organização das favelas. Portanto tenho certeza que ai assim há uma taxa de mortalidade infantil de certeza enorme, e o que vale é tens uma escola maravilhosa cheia de gente interessada e uma série de equipamentos que podem... porque aquilo não são condições de vida... e no entanto temos umas Novas Políticas de Habitação que ignoram completamente isso. Quer dizer aqueles bairros não tem visibilidade...

Entrevistador: Estive presente no LNEC na apresentação... [falas sobrepostas].

E9ME: Não eu até concordo com muita coisa que lá esta e pronto...

Entrevistador: Algumas perspectivas são interessantes, mas penso sempre no que foi antes. Que dizer as políticas de habitação nunca há uma... chama-se novas mas é um progresso não é...

E9ME: Aquilo não tem nada de novo, não é... [falas sobrepostas] a única coisa que tem... a passagem que eles dizem que é nova é a passagem da pedra à pessoa, isto vem dos anos 80 não é esta passagem, do subsidio da pedra para a pessoa, tem trinta anos, isto não é... O que é novo é primeiro uma Secretária de Estado a fazer um plano estratégico, que é bom. Segundo, o alargamento das preocupações a classe média, a pessoas que não tem acesso ao mercado do arrendamento de forma fácil,

Entrevistador: A minha geração fundamentalmente.

E9ME: A tua geração... Agora, vamos lá discutir questões... o programa lá mais bem financiado é o arrendamento jovem... não estou contra, estou a dizer que se o dinheiro é pouco vamos lá a fazer hierarquias, não é. Mas pronto, há duas coisas que faltam, é, estes bairros e são muitos não é *peanuts*, e é a regulação do mercado de arrendamento, não só do mercado do arrendamento, é a regulação pública que lá não esta focado, e era necessário ter alguma regulação sobre o que está a acontecer sobretudo em Lisboa, Porto e Algarve não é, porque a maior pressão imobiliária é aí... E uma Secretária de Estado não pode ignorar isso. Uma política de habitação não pode ignorar isso.

Entrevistador: A professora tinha colaborado na outra geração da versão das políticas de habitação?

E9ME: Não, não. Nós fizemos um projecto para umas novas políticas de habitação com a equipa do Portas e do Augusto Mateus.

Entrevistador: Com a Teresa Sá marques?

E9ME: Sim, sim. Fizemos uma coisa que se chamou “Propostas para uma política de habitação 2014-2016”, já não me lembro.

Entrevistador: E depois morreu?

E9ME: Sim, meteram na gaveta. Fizemos uma discussão pública no País todo... [falas sobrepostas] mas acho que ela nestas novas foi lá buscar algumas coisas interessantes... por exemplo permitir e facilitar aos arrendatários de arranjam as casas, reduzindo nas rendas com o acordo dos senhorios, o seguro para os senhorios etc., isto tava lá tudo... mas pronto, são medidas aliás que não são nada originais, os outros países fazem e funcionam. Mas foi talvez aí que eu fiquei com a cabeça arrumada, na altura, agora as dinâmicas são tão rápidas que a gente desarruma logo, sobre as questões da habitação e a maneira de encarar as questões da habitação...

Entrevistador: Pronto acho que....

E9ME: Não ficamos em mundos desconhecidos, já sabes se precisares de mim outra vez... Eu vou olhar para uns documentos que tenho lá e os que achar que são públicos mando-te...

[conversa até 1:16:41]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E10ME

Ficheiro de origem: E10ME.m4a

7/12/2017

00:00:00 - 1:19:23

E10ME: Entre as outras coisas visitámos as ilhas do Porto, bairros... era um grande desafio para mim seriam as ilhas do Porto, que hoje estão também no atual processo de alojamento local, de requalificação do ponto de vista da especulação etc., porque [imperceptível]. Tínhamos uma vantagem, de ter um território que era com aquelas características, com um forte peso em termos da habitação no centro histórico, não só no centro histórico mas também, porque as ilhas estavam situadas no centro da cidade também se alargam bastante. Eu por acaso fiz um trabalho interessante sobre as ilhas no Porto, onde nós identificamos na altura centenas de ilhas, muitas que nós não tínhamos bem a noção que existiam, a gente vai para Campanhã, vai para essa zona, e continuas a encontrar aí zonas periféricas da cidade. Portanto, uma hipótese interessava as ilhas, não há uma política, nunca houve uma política para as ilhas... o que há é, pronto, a oportunidade de negócio e de especulação com as ilhas... portanto uma das primeiras hipóteses de cintura que no Porto as ilhas constituíssem um objeto de intervenção, o que seria em termos de uma política urbana para o futuro muito interessante, intervir em territórios privados, não é, e que... pronto tinham determinadas características... portanto em termos seja de salubridade, sejam questões sociais das camadas pobres, seja pelo histórico das ilhas, portanto imensas razões que iam justificar as ilhas como foco de intervenção na cidade do Porto. Pronto, mas escolheu-se o Lagarteiro, mais do mesmo.

Entrevistador: Acabaram por ser as Câmaras a escolher?

E10ME: Pois, este é um outro problema.

Entrevistador: Portanto vocês fizeram a proposta das ilhas, e depois a Câmara?

E10ME: Chegámos a propor as ilhas, que seria o mais interessante em termos de intervenção, se o objetivo do Programa também era produzir alguma inovação, não é, agora tu tinhas as ilhas como uma boa oportunidade. Como é que se pode intervir, envolvendo até as parcerias público-privadas, o estado [imperceptível], na altura estava na moda esta questão das parcerias público-privadas. Mas portanto isso, escolheram o caminho mais simples, pegaram num bairro social, cosmética como sempre [imperceptível] agora não sei como é que esta o Bairro do Lagarteiro, porque o processo de degradação é quase imediato. Fizeram boas opções em termos de materiais também mais duráveis, não é.

Entrevistador: Houve também o equipamento, certo, o ANIMAR?

E10ME: Isso foi outra coisa, a política de equipamentos foi completamente estúpida... equipamentos nos bairros, continuamos nessa lógica, que é o que os autarcas querem.

Entrevistador: No que remete para a relação entre a autarquia e o eleitorado, para mostrar que está a fazer alguma coisa?

E10ME: Por outro lado também tem outra vantagem, permite acantonar as populações, para não irem fazer muito ruído noutra lado, tas a ver... A Cova da Moura, já viste o equipamento que fizeram ali, pá... eu sempre achei que era uma estupidez fazer aquilo... quer dizer é cada vez

mais chover no molhado. Tu estás a acantonar as populações ao criar equipamentos nos bairros. Havia uma questão que nós colocámos quando nós trabalhamos... eu trabalhei no Porto uns 15 anos, com a Câmara, com o centro histórico e com o Vale de Campanhã, e uma das questões que nós na altura escrevemos inclusivamente num trabalho que nós na altura, não sei se foi nas ilhas ou bairros sociais, a pergunta é que equipamentos precisa a cidade no bairro? Não é “Que equipamentos precisa o bairro”, é “Que equipamentos precisa a cidade no bairro”. Se a cidade precisa de equipamentos no bairro, constróis equipamentos no bairro, mas não para o bairro, é para a cidade.

Tu não vais acantonar aquela gente ali, que é o que se passa aqui, isto foi a pior coisa... isto é o que todos querem, as associações locais queriam.

[00:05:09]

Entrevistador: Aquilo também já vinha do URBAN, certo?

E10ME: Aquilo vinha do URBAN destapado, a obra deles foi tapar.

[conversa até 00:06:20]

Entrevistador: Este exemplo dos equipamentos remete para o facto de que a governança dentro do bairro não se ligar com a governança que está fora?

E10ME: Claro, claro, esta é a grande questão. Porque não faz sentido tu criares bairros que são zonas acantonadas onde as pessoas, e tens lá também uma escola primaria não é... isto é estúpido, lá no meio. Depois pensaram no realojamento, outra coisa... quando se começou a falar no realojamento da Cova da Moura, eu disse “Pá há uma coisa...” na altura havia casas com fatura por aí, eu disse “não faz sentido criar novos bairros” porque a Câmara Municipal já tinha problemas com vários... mas eles próprios não queriam, porque a ideia era havia uma bolsa de casas disponível, realojassem pessoas que tivessem que ser realojadas, dispersas, por exemplo, ao invés de criarem novos bairros, ninguém coloca essa questão. Não dá para perceber certo tipo de lógicas do poder local, não é, e dos [imperceptível] locais. Quanto mais equipamentos concentrares ali, mais aquela a população fica fechada sobre si própria. Portanto aquilo não é uma boa solução, não é. Se a demolição não era uma solução nem era uma necessidade, porque uma boa parte do bairro é recuperável, concentrar ali os equipamentos era o pior que se podia fazer, não é. Na altura também se falou, já que era para fazer um equipamento, na altura também... foi uma coisa em que eu falei na altura e em que estivemos a falar era recuperar o teatro D. João V então recupera-se um equipamento... depois acabaram para recuperar, mais tarde com fundos fora deste programa, agora aquilo está recuperado, o teatro D.João V... esta é uma hipótese, havia muitas... tens que perceber estrategicamente onde é que o equipamento pode servir não só aquela população mas a população local, de modo que aquilo não fique fechado sobre si próprio, que foi o que aconteceu ali.

Entrevistador: E isso continuou.

E10ME: Ficou pior, ficou pior... tu passas ali e não vês um miúdo de outra etnia... são os meninos da Cova da Moura. Portanto quer dizer há ali várias coisas que só servem para agravar situações e para reforçar o estigma.

Entrevistador: Uma coisa que queria perguntar, no caso da Cova da Moura é muito evidente, no caso do Lagarteiro não tanto, e no Vale da Amoreira meio, digamos, mas esta coisa que havia

inicialmente de agarrar um bocado o desenho da iniciativa às associações locais porque era mais fácil conseguir fazer alguma coisa, não é. Por exemplo o caso da Cova da Moura as associações que já existiam... mas isso em parte não pode ter sido um factor que inviabilizou o processo? Ou seja, o facto de eles já terem muito poder, ter conflito entre eles.

E10ME: Sim, sim...

Entrevistador: Depois quando foi a altura do Plano Pormenor, também... [falas sobrepostas] ter pensado à partida que as organizações locais fossem suficientemente representativas da população para que fosse suficiente alcançar determinadas mudanças, será que não foi um "erro"?

[00:10:20]

E10ME: Não, houve lá... Há ali... as pessoas partem de princípios, princípios que se calhar devia ser a primeira coisa a contestar digamos assim, a repensar... e dar uma centralidade e um protagonismo a certas instituições é um condicionamento que vai determinar depois a ação subsequente, tás a ver... Porque são entidades já muito influentes, seja pela capacidade que já possuem de intervenção, seja pelas complexidades que já criaram... aquilo complica tudo, e portanto. Ali não se fez nada na Cova da Moura... esquece. Se se tivesse de fazer um balanço na Cova da Moura... faz um resumo hoje, o que é que se fez?

Entrevistador: Porque eu gostava de perceber como é que as pessoas chegaram à IBC, o que tinham feito antes?

E10ME: Brevemente faço a história. Eu comecei nos estudos da pobreza, fiz estudos sobre a pobreza urbana em Lisboa, sobre os sem abrigos em Lisboa, no âmbito de programas experimentais também e do Centro de Estudos para a Intervenção Social que fundei na altura, depois saí. Depois estive no Porto, no Programa Pobreza 3, estive no centro histórico do Porto na Fundação para a Reabilitação Urbana e na Fundação do Vale do Campanhã para a intervenção na Zona Oriental, estive no URBAN I e II do Porto, estive na Câmara Municipal do Porto na Direção de Habitação e Desenvolvimento Social, estive no Programa Escolhas, pronto... e depois pelo meio foi fazendo muita formação para a educação de adultos, para o programa promoção e educação da saúde no ministério da educação, no ISCTE no programa de pós-graduação. Este é o percurso mais ou menos, portanto sempre ligado às questões... estive no programa EQUAL, que continua a ser o programa em termos de desenho mais bem conseguido, e em termos de execução, pá acho que continua a ser referencial importante... Se quisesse pensar na governança, eu acho que o EQUAL tem ali o modelo. Porque eu acho que uma das coisas que faltou neste programa era haver a possibilidade de tu teres gestão partilhada de recursos, nunca existiu... o IHRU é que mandava, é que distribuía o dinheiro... quer dizer logo aí tu crias em termos de poder...

Entrevistador: Neste sentido era top-down?

E10ME: Sim, no fundo é a negação da filosofia do programa... o modelo de gestão. Pronto, este foi o percurso. O percurso foi sempre sobre questões urbanas, eu fiz sociologia urbana, não é, e portanto o meu percurso foi sempre à volta da investigação sobre questões urbanas, e de intervenção em termos de desenvolvimento social urbano, programas de intervenção, nomeadamente estes URBAN's, Pobreza III, bairros críticos e este também, de que te falei, o

EQUAL... o EQUAL foi muito importante, em termos de... acho que ainda hoje deve ter tido em consideração como um bom modelo.

Entrevistador: Tenho uma questão sobre o EQUAL, na sua relação com a IBC, porque a IBC acabou por...

E10ME: Incorporou algumas coisas, é, é.

Entrevistador: Se acabou por incorporar algumas coisas, até a que ponto acha que a IBC, nalgumas medidas, estava dependente do EQUAL? Ou seja, se o EQUAL não tivesse existido, o que é que teria acontecido aquelas coisas que foram feitas dentro da IBC, mas apoiando-se ao EQUAL?

E10ME: Pois, pois não sei pá... tenho dificuldade, na altura acompanhei isso, agora já não...

Entrevistador: Porque parece-me que foi bastante importante, por exemplo no caso do Moinho da Juventude da Cova da Moura, o Moinho pensava "ok, havia uma medida, um eixo de ação que ia ser implementado em parte pelo Moinho, e então o Moinho já fazia formação de adultos e outras coisas...

E10ME: Sim, sim, sim.

Entrevistador: Mas apoiou-se, para realizar esta medida da IBC, apoiou-se ao EQUAL...

E10ME: Sim, sim.

Entrevistador: De forma a ter dinheiro para fazer isso.

E10ME: Sim, pois, pois, pois.

Entrevistador: Ou seja, no fundo, parece-me que em termos também de recursos foi muito importante.

E10ME: Pois, uma parte dos recursos inicialmente vinham do EQUAL.

Entrevistador: Porque o professor fez a avaliação do EQUAL em 2008, certo?

[00:15:02]

E10ME: Sim, a auto-avaliação. Tínhamos uma avaliação externa..e portanto tínhamos esse modelo de uma avaliação externa, e eu fazia a avaliação interna, junto dos projetos, animando um processo de auto-avaliação, através de um guião de auto-avaliação, etc. E depois agregava os dados e produzia um documento interno para a nossa reflexão e discussão em termos da equipa de gestão do programa EQUAL. E houve também um relatório qualquer, que eu fiz... da iniciativa... do EQUAL nos Bairros Críticos, pronto, acho que há qualquer coisa sobre isso.

[conversa off the record até 00:17:00]

Portanto, fizemos esta avaliação da incorporação de produtos EQUAL nos parceiros dos Bairros Críticos.

Entrevistador: O que é que saiu?

E10ME: Que dizer, aquilo... havia um modelo que era as pessoas... as organizações, normalmente era a partir de uma organização qualquer em função das características do produto a incorporar, digamos assim... portanto, aquilo tinha a ver com a disseminação de produtos EQUAL que tinham sido validados pelos projetos EQUAL, e que depois eram disseminados através das entidades que decidiam adotar aquelas práticas... os modelos de intervenção... e portanto o EQUAL apoiava esse processo chamado de disseminação, passava por agentes e iniciativas de formação no sentido das pessoas... das entidades que iam incorporar aquele produto,

perceberem a lógica do produto e... era produtos ou recursos, pronto... quando se dizia produtos entendia-se uma coisa mais ou menos tangível, como podiam ser recursos mais imateriais com outro tipo de objetivo, podia ser de metodologia por exemplo, metodologia de trabalho... Então, havia uma etapa que era de... prévia de formação, depois havia um financiamento para desenvolver uma atividade a partir daquele produto, ou daquele recurso... que consistia normalmente ou a adaptação a uma nova realidade de um determinado produto ou de uma determinada metodologia. Para pronto, para desenvolver uma ação qualquer, dirigida a um grupo qualquer... sei lá, tinha trabalho para jovens, tinha trabalho com desempregados... o EQUAL tinha entre os objetivos esta questão de promover a igualdade em termos de acesso ao trabalho, à formação... este tipo de coisas. Basicamente tinha a ver com recursos de animação local, de promoção do emprego, de promoção da empregabilidade, este tipo de coisas, portanto tinha vários eixos, ou tinha várias medidas, dirigidas a segmentos específicos. Mas muito virado para o trabalho, não é, da formação. E pronto, eu acho que por caso devo ter lá um relatório sobre a incorporação de produtos na Iniciativa Bairros Críticos. Houve, houve não sei quantos... mas houve vários produtos que a partir se fez um debate com os Bairros Críticos, de modo à partida garantir que uma série de produtos validados no âmbito do EQUAL eram incorporados através da Iniciativa Bairros Críticos. E isso aconteceu realmente. Mas não tens ideias nenhuma sobre isso? Sobre o que se passou? Sabes que ocorreu mas não...

[00:20:04]

Entrevistador: Sei que foi desenvolvido este trabalho, porque na altura em que eu estava na Cova da Moura, em 2011, tinha visto alguns documentos, mas depois desapareceram da net portanto não cheguei a aprofundar... não sei exatamente o que é que saiu daí...

[conversa off the record até 00:21:38]

E10ME: Há um problema com a gestão de programas e projetos é que eles todos querem apresentar trabalho, e apresentar trabalho é executar medidas, percebes. E portanto basicamente é isso, enquanto aspetos de processo, o processo é que é o diabo, os resultados a gente cozinha sempre os resultados, e todas as entidades gestoras mais ou menos querem cozinhar resultados, mas o processo... o delicado disto tudo está no processo. Eu penso que os Bairros Críticos, falharam foi no processo, e depois falharam nos resultados, também... quer dizer, coisas que se atrasaram ou que nunca chegaram a ser feitas, ou que foram feitas muito depois, pá quer dizer, e depois os Bairros Críticos para mim teve um pecado original, que é reproduzir aquilo que para mim há muito tempo devia de estar superado os programas não começam com o diagnóstico.

Entrevistador: Este para mim é um aspeto interessante.

E10ME: Uma vez por todas há que acabar com isso... quer dizer, tu podes começar com um esboço, fazer um *brainstorming* com parceiros, com entidades, e veres o que é que salta daí numa primeira abordagem, até para apalmares o terreno. Agora, passares um ano a fazer o diagnóstico?

Entrevistador: Em que medida isto é errado, na sua visão?

E10ME: Passares um ano a fazer um diagnóstico? É para já não és condicionado pela ação, porque o peso do diagnóstico feito por entidades respeitadas por pessoas respeitadas condiciona toda a ação futura e tudo o que que podes obter em termos de inovação, criatividade, de dar a

palavra as pessoas... pá as pessoas ficam intimidadas, pá com o diagnóstico que levou um ano a fazer... para já pára tudo e ficas um ano a fazer um diagnóstico? Passar um ano a fazer o diagnóstico? É um absurdo... O diagnóstico tem que ser on-going, tens que fazer o diagnóstico a medida que progrides... o diagnóstico é uma coisa, digamos que é um processo que se vai auto-alimentando, como é que tu chegas a um diagnóstico na minha perspectiva, se queres um diagnóstico correto na minha perspectiva... isto não é a mesma coisa... quer dizer, não estás a trabalhar com doentes, com doentes... o doente está interessado, de modo geral, nem sempre, por vezes os doentes ocultam informação. Mas no social, com estes atores, com interesses tão divergentes, com esta gente, quer dizer, estás a ver... com relações de poder muito complexas, com parceiros de primeira, de segunda, com atores, com figurantes, com figurões... tu tens ali uma série de, quer dizer... Tu não podes esperar que aquele diagnóstico tenha algum valor substantivo. Bem, se tu passas um ano a fazer uma coisa daquelas, e depois apresentas um documento pesado, uma boa parte dos protagonistas não têm sequer a capacidade de interpretar aquilo como deve ser... até se sentem estúpidos. Tu tens ali uma situação onde as pessoas mesmo habilitadas se sentem estúpidas perante aquilo. Como é que tu contestas uma coisa que veio da academia, feito pelos tipos mais atos, não é, para compreender... ficas ali. Portanto, primeiro espartilho não só da ação como do potencial de inovação de um programa, é tu crias um diagnóstico feito durante um ano... pá eu não sei já, mas aquilo era uma coisa completamente... quando já está tudo ali, praticamente desenhado, só não tinha o essencial, que era de onde é que vinha a massa para fazer aquilo. Tu tinhas um programa em mente, e depois qual é a tendência, a tenderia é encaixares a realidade naquilo.

[00:25:09]

Entrevistador: Este aspeto é interessante, porque a IBC vem no seguimento do URBAN, e a IBC tinha uma lógica totalmente diferente, porque o URBAN tinha fundos, não é, que depois chegavam aos territórios, ou seja a partir de um montante financeiro faziam-se determinadas coisas. A IBC nos pressupostos não era assim, tinha que ser o contrário, não é, pensar as coisas e depois fazer a ação.

E10ME: Sim, coisa que teoricamente fazia sentido, não é... tás a ver, o problema é que tu tens o desenho mais ou menos coerente, uma filosofia, pronto, uma filosofia inovadora, mas depois tens um processo que vai desvirtuar tudo aquilo. Eu acho que esse é o grande problema. A questão é como é que tu terias que fazer para não desvirtuar os princípios e a filosofia do programa. Esse é que é o grande desafio. Mas para mim, o primeiro grande erro foi o diagnóstico... tiveram um ano.

Entrevistador: Porque é que foi feito assim? Porque era assim o mainstream deste tipo de abordagens?

E10ME: É, é, é. Porque quando tu apresentas um calhamaço enorme, para cada um dos bairros, para já, aí começa logo a segmentação, eu acho que isso também é discutível: porque o facto de tu teres é um território aqui, outro ali e outro ali, tu não tens que segmentar, necessariamente.

Entrevistador: Podia ter sido feito um diagnóstico único, é isso?

E10ME: Não, podia ver como é que integravas aquilo numa ação partilhada depois, porque havia ali coisas comuns, e isso poderia ser muito interessante. Como é que tu tendo territórios distintos, tendo problemáticas sociais muito próximas, tens problemas urbanos muito próximos também,

quer dizer, como é que poderias integrar aquilo num todo coerente... mas não, houve sempre uma segmentação da ação.

Entrevistador: Acha que esta segmentação da ação foi devida ao ator central, o IHRU, também, por causa dos compromissos e pressão que o IHRU colocava?

E10ME: É possível, é possível. Pronto, o IHRU tinha aquela força de ser entidade gestora do programa, não é, portanto tinha uma capacidade de influência muito grande. Portanto... como é que para eles era mais fácil gerir, eu acho que isso também vai condicionar a gestão centralizada de um programa deste tipo. E portanto... não sei pá, há muita coisa ali... o programa tinha coisas... tinha muita potencialidade, não é, tinha uma filosofia muito interessante, como era essa que tu à partida não tinhas recursos atribuídos, era preciso procurar os recursos, e otimizar no fundo aquilo que estava disponível para... mas a coisa já estava, pá a coisa estava condicionada à partida... aqueles grandes guiões iniciais saídos do diagnóstico, condicionaram toda a ação. E portanto, o que é que depois tu vais fazer, “Epá, espera lá, como é que vou sacar dinheiro para isto, como é que vou sacar dinheiro para aquilo”. Portanto, ao invés de... será que eu preciso mesmo de fazer isto? Quando tu crias uma dinâmica de diagnóstico, há atores que têm mais capacidade de influenciar, não é, não só aquilo que são as prioridades, que decorrem do diagnóstico, como depois a capacidade de usar e de apropriarem de recursos e para aí fora... Portanto crias logo ali uma série de condicionalismos que vão... no fundo vão, com o tempo, torna-se mais do mesmo. Porque a dinâmica das coisas depende da dinâmica dos atores, da capacidade que tem de influenciar, e de se aproveitar... no fundo trata-se tudo de quem é que tem capacidade de se apropriar de recursos, só aqueles que sempre tiveram. Portanto, nesse aspeto o programa não abre espaço para novos atores. Tende a reproduzir aquilo que no terreno já são relações de poder. É uma tendência natural, porquê? Porque eles não conseguiram contrariar isso pelo modelo de gestão ao nível local, dos territórios, nem o modelo centralizado, que tem ali um padrão...

[conversa off the record 00:30:57]

E portanto se é para pedir, quando tu a partida fazes um diagnóstico que vai condicionar toda a ação, porque vai condicionar a decisão, as prioridades etc., tu praticamente contaminaste o programa na raiz... e depois, depois tens... tudo o que são aquelas relações de poder, aquelas relações institucionais em que tu vais ter que responder sempre aqueles que têm mais capacidade ou reivindicativa ou mais influência, não é, os parceiros mais influentes, os parceiros mais dependentes... portanto tens que jogar depois com tudo isso, aquilo que eu chamo atores de primeira, atores de segunda, figurantes e figurões, que só aparecem, bem... no fundo o programa que tinha uma boa intenção acabou por... eu até acho que cair... eu até acho que ampliou alguns erros... Porque por exemplo alguns programas comunitários acabar por ser mais democráticos se quiseses, em termos da participação... parceiros.

Entrevistador: Está a referir-se ao URBAN?

E10ME: O URBAN, o EQUAL, por exemplo.

Entrevistador: Será que a IBC, por exemplo em comparação ao URBAN, não conseguiu fazer isso porque era demasiado ambiciosa?

E10ME: Era sim, provavelmente era, era. Não e esta questão de não teres um financiamento à partida, é difícil tu saberes o que é que vais fazer se não sabes quanto é que tens para o fazer... se tens para construir uma barraca ou um palácio, não é. Se tu à partida não tens... porque tu tens que ter uma ordem de grandeza, tens que ter uma ideia, tu não podes fazer um diagnóstico com um programa imenso, com um monte de ações, que podem não estar muito bem definidas, e não teres a mínima noção de quais são os recursos que tens para fazer aquilo... vais à pesca? Passaste um ano a fazer um diagnóstico, depois passas um ano à pesca, mas... em termos de execução... porquê? Por causa deste tipo de situações que se criaram?

Depois há uma outra questão para mim muito importante que é tu pões... pronto, nós... quem vêm da academia e não sei quê... a teoria, a importância da teoria, mas o problema da teoria é que... lembro-me sempre daquela máxima que é do dedo que aponta à lua epá a teoria... tu ficas a olhar para o dedo, não vês a lua... e isto na intervenção social, epá eles ficaram todos a olhar para o dedo, ninguém viu a lua... porque aquele diagnóstico, aquelas coisas... ficou tudo a olhar para o dedo. E depois o que é que tu fazes, pá vais encaixar as coisas ali... e depois aquilo não acolhe a dinâmica que se vai desenvolvendo ao longo do processo. Não consegues integrar. Se há coisas... não porque aquilo é muito rígido, está muito enquadrado... portanto eu penso que isso, isso é muito importante, pá.

Entrevistador: Esse aspeto da teoria é relevante para mim, se faz-se a avaliação de um programa, para que é que a faz se depois não retiras as conclusões?

E10ME: Pois isso é terrível.

Entrevistador: E uma coisa que tenho sempre na cabeça é quais são as perguntas de natureza epistemológica e ontológica que estão por trás da avaliação destes programas, por exemplo comparativamente com a avaliação do PER, ou seja... o que é que muda avaliar um programa destes?

E10ME: Epá se quiseres... para mim, um programa destes tu tens que usar a avaliação do processo mais do que a avaliação dos resultados, porque é do processo que vais retirar as principais ilações para a estratégia futura. Pá na minha perspetiva, porque o resultado, onde se é bom ou mau, pode ter mais ou menos alcance, mas o processo é que tu tens que compreender... tens que perceber porque é que aquilo aconteceu, por exemplo, o PER, o que importa é executar, realizar, quantificar.

[00:35:11]

Entrevistador: Portanto é no fundo perceber os mecanismos que estão por trás?

E10ME: Os mecanismos de decisão, de participação e por aí fora... é no fundo tudo aquilo que tende a falhar, não é, quando... pronto, quando tens um conjunto de relações de poder e de forças que se vão impondo que tu não consegues controlar... pá eu acho muito difícil criar estes programas que sejam realmente participativos. Tu tens uma retórica de projeto, uma retórica... costuma-se dizer, não sei se em Itália se diz "tu danças conforme a música". E isto, em termos de intervenção social, eu sempre vi isto... tu tens aqueles atores dançarinos habilitados, tu podes impôr o que quiseres, quantos princípios, *empowerment*, participação, eles fazem tudo o que tu quiseres porque estão bem preparados, bem habilitados, para fazer tudo. Tu podes ter um programa cheio de boas intenções, mas se não tiveres mecanismos que te permitam passar o

grau... porque eu acho que é outra coisa importante que deve ser vista neste tipo de programas, é o grau de convergência entre os princípios e as práticas. Eu acho que aí pá o grau de convergência, que é o grau de divergência, a que milhas ficam as práticas dos princípios, e uma das razões é que tu tens os tais dançarinos, que estão sempre aptos a dançar seja qual for a música, e depois pá tens aqueles que andam aí pá só figurando, que ficam bem na fotografia. Eu tenho uma coisa que é paradigmática, num dos primeiros programas em que eu participei no terreno, tenho uma assistente social que está a fazer o balanço, e ela diz assim, estava acabar o projecto e fez-se um evento público, e ela disse assim “estava o Presidente da Junta, estava o Presidente da Câmara, estava o Sr. Bispo, e havia pessoas e tudo”. Epá isto para mim, parece dramático como é que os próprios técnicos que deviam ter uma atitude crítica... “estava o Presidente da Junta, estava o Presidente da Câmara, estava o Sr. Bispo, e havia pessoas e tudo”. Quer dizer, isto diz te como é que funcionam a nível local as coisas... “as pessoas e tudo” é para a fotografia... quando tu tens pessoas e tudo no evento é o máximo da participação... e portanto este tipo de coisas reproduzem-se sistematicamente, e portanto... Por isso que eu digo, o importante não é tu teres um bom diagnóstico à partida, o importante não é tu teres um programa com uma filosofia muito inovadora, o problema é como é que tu consegues criar dinâmicas que permitam incorporar nas práticas dos vários atores, este tipo de princípios. Como é que tu consegues incorporar princípios que se traduzam numa ação qualitativamente diferente daquilo que era... que é de esperar considerando a relação de força [imperceptível]. Portanto... por isso que eu digo, o EQUAL estava melhor, na medida em que tu tinhas um orçamento, tinhas um primeiro diagnóstico participado, curto, que não demorava muito tempo, depois tinhas um programa, e os recursos eram distribuídos pelos parceiros para a execução das ações. Ações que eles haviam consensualizado, no seio da parceria e na sequência do diagnóstico. Então eles à partida sabiam o que é que podiam fazer porque cada um recebia a sua parte de orçamento, portanto tu aqui já limitavas a possibilidade de apropriação, porque à partida ele era mais...

Entrevistador: Era mais explícito? Mais claro?

E10ME: A maneira, a influência dos parceiros, a capacidade de execução e de determinar também os orçamentos... mas à partida eles sabiam que tinham aquilo e que podiam executar, e que iam executar num âmbito de uma parceria. Isto com sujeitos até... se calhar era mais adequado do que isto que fica ali em aberto... Quem é que tem capacidade de ir buscar os recursos? Penso que um dos problemas dos bairros críticos, aliás, quase toda a gente depois com o tempo foi admitindo que essa coisa de não haver um orçamento à partida... Tu tens um programa, podes dizer megalómano, e não tens um cêntimo à partida, quer dizer já sabias que tinhas lá um financiamento...

Entrevistador: Dos EEA grants, mas também foi parcial, certo?

E10ME: Pois, epá não é... porque o resto...

Entrevistador: No Lagarteiro a reabilitação das casas não foi financiada com os EEA Grants, foi a Câmara que paralelamente...

E10ME: Pois, exactamente.

Entrevistador: Neste sentido, será que os vários parceiros... não se aperceberam do que é que era a IBC? Ou seja, será que viram a IBC como uma outra ação qualquer do estado central que

tinha que resolver os problemas, e então o facto de ter havido desvios, diferenças cognitivas entre os vários parceiros, na forma como entendiam a IBC, pode ter contribuído a algum problema?

[00:40:27]

Porque, por exemplo, quando estive no Lagarteiro falei com vários agentes, a associação dos moradores, o presidente de Junta de Freguesia, com a Cláudia Costa, etc. e tenho sempre a sensação que quando eles fazem o balanço, o balanço depois é muito dependente da forma como eles olhavam para o programa.

E10ME: Pois, pois, pois.

Entrevistador: Porque dizem “ah, mas afinal o estado não fez aquilo, mas quer dizer, supostamente a IBC não era estado... o estado era coordenador, mas depois era um misto top-down e bottom-up... mas depois...

E10ME: Pois, pois, pois.

Entrevistador: Mas depois às vezes as pessoas passados uns anos, quando fazem um balanço, acabam por ter esta visão, não é, a dizer “ah, foi estado que falhou... foi estado que não fez aquilo”, até como podia acontecer em programas com modelos opostos, quando a administração central decide de fazer uma infraestruturas.

E10ME: Porque eles estiveram sempre numa situação de dependência, não é. Eles nunca tiveram autonomia, para executar aquilo que estava previsto. Eles viram um grande programa, não é, mas depois ficaram ali a olhar para aquilo... E portanto ficou sempre a ideia que não dependia deles, não é... inclusive é, esperava-se que fosse o IHRU, normalmente, a desbloquear fundos para executar determinadas ações, o que não foi fácil... portanto os próprios estavam interessados em executar, não é.

Entrevistador: Portanto, numa perspectiva global, o EQUAL funcionou bem dentro da IBC?

E10ME: Funcionou, funcionou pelo menos nesse aspeto, foi fácil de obter o financiamento porque o próprio EQUAL queria executar essas ações. Ações associadas à última etapa de execução do programa, é que era a etapa de disseminação, para a qual tinha fundos... portanto esses fundos foram automaticamente mobilizados... até mais, algumas das entidades envolvidas nos bairros críticos, estavam ligadas a territórios onde também tinha estado o EQUAL, portanto aquilo foi facilíssimo, mas isso foi um caso... foi um caso excepcional, mas aquela facilidade não se verificou em nenhuma das outras fontes de financiamento, digamos assim. Não foram fáceis de mobilizar, não foram mobilizadas em tempo útil, não...

Entrevistador: E olhando para os territórios hoje, por exemplo a Cova da Moura, Associação X, agora há uma nova geração, não é, são três ou quatro pessoas novas, da minha idade mais ou menos, tem 80 e tal pessoas empregadas, tem orçamento significativo por ano, tem uma estrutura impressionante... ou seja, hoje em dia o que eles fazem, em parte, pode ser uma expressão de uma aprendizagem adquirida, por exemplo, dentro do EQUAL na altura da IBC?

E10ME: Ah isso sim, isso acredito, do EQUAL e de tudo o resto, eles estão ali há trinta e tal anos... O que é que fica?

Entrevistador: Qual foi a aprendizagem...

E10ME: Eu acho que isso é de valorizar, é muito importante, para que é que servem estes programas, não é, não alcançando os seus objetivos afirmados a partida, o que é que fica?Eu

acho que o que fica realmente é, por um lado é todo um conjunto de relações que se vão desenvolvendo e consolidando, nalguns casos se vão agravando, clarifica o papel, e a função e a posição dos atores no terreno... por exemplo os bairros críticos, aqui, aqui e nos outros territórios, serviram para clarificar as posições dos diferentes atores, clarificar interesses, para clarificar a relação de força entre eles, e portanto nesse aspeto... Mas basicamente eu acho que há uma questão em termos de aprendizagem que se vai incorporando, que é uma certa maneira de trabalhar, uma certa lógica, assumir determinados princípios, princípios que são centrais que devem estar presentes... embora, muitas vezes como te digo, é um bocado naquela retórica de projeto, passas a incorporar aquilo na teoria, e depois na prática tens dificuldade em traduzir aquilo em termos operacionais.

[00:45:05]

Entrevistador: Neste sentido, como é que depois se consegue “tecnicizar” esta aprendizagem quando se desenvolve uma avaliação? Como é que se consegue avaliar esta dimensão da aprendizagem, uma coisa imaterial, invisível?

E10ME: Pois eu acho que tu aí tens que encontrar formas de perceber que tipo de indicadores traduzem na prática a incorporação do princípio, digamos assim. Tens o princípio da participação, como é que tu, gerindo um equipamento, ou promovendo uma ação de formação ou de animação, como é que tu consegues promover, na prática, a incorporação desse princípio. Eu acho que é aí que estão os grandes desafios, aí estão os técnicos com capacidade ou não de o fazer... porque há pessoas que tendem a ser muito práticas e muito pragmáticas a realizar ações e apresentar números... se a pessoa quer ter... Se for numa forma mais institucional, ou mais tradicional, o que importa realmente é às vezes fazer até uma encenação de participação... há muita gente que faz encenações de participação, aliás este... os bairros críticos começaram por uma encenação de participação e de diagnóstico, em que supostamente as pessoas participaram, com os *focus groups* e não sei quê... é uma encenação, feito naquela altura é uma encenação, porquê? Porque as pessoas não vão dizer o que pensam. Tu só podes saber o que as pessoas pensam em processo, em ação. Não é... quer dizer, tu reunires as pessoas numa sala, o que é que as pessoas vão dizer? Vão dizer mais ou menos aquilo que esperam que tu queres ouvir.

[conversa off the record 00:48:25]

Entrevistador: Voltando à questão da aprendizagem e dos técnicos, uma dimensão relevante para a avaliação, até que ponto é que o perfil das competências, por exemplo dos técnicos, neste caso dos chefes de projeto...

E10ME: Isso é muito importante.

Entrevistador: Até que ponto é que isso tem implicações?

E10ME: Pronto, eu acho que aí conta a avaliação de processo, eu acho que aí o processo, bem conduzido, deixa uma herança, se quiseres, mais importante que o resultado. Porque o processo vai-te permitir dar continuidade a um certo tipo de ação, independentemente daquele resultado imediato. O processo é a parte... é o que vai ficando sedimentado, não é, são aspetos que decorrem do processo... sejam relações, sejam aprendizagens, coisas que são replicáveis no futuro, estás a ver... E portanto nesse aspeto eu acho que é muito importante... por isso é que é importante pessoas, técnicos com competências e um determinado perfil, podem fazer a

diferença. Os chefes de projeto podem fazer a diferença. Porque, depois há uma coisa que é muito difícil, tens um chefe de projeto às vezes bom, mas fica condicionado a prestar contas a gestores que querem ver coisas para apresentar.

[00:50:09]

[conversa off the record até 00:51:14]

Eu acho que há muita coisa a aprender sobre os bairros críticos, ainda bem que estás a fazer este trabalho, mas há muita gente também que não quer aprender nada com isto... Se vier outro programa querem fazer outro programa e...

Entrevistador: Sim, agora há outro programas que é claro que vão buscar algumas coisas da IBC, como no caso dos PAICD.

E10ME: Pois, pois... não porque há muita coisa que já foi perfeitamente assimilada não é, seja como mecanismos ou de retórica de encenação, já foram incorporadas, portanto aparecem em todos os programas, não é. Mas... eu acho que o grande desafio é: como é que se consegue operacionalizar estas coisas. Mas eu acho que há uma questão de fundo que nós temos que voltar sempre, o diagnóstico tem que ser on-going. Eu olho para estas ações e... vou te dizer como eu olho para isto, é como se fosse um bloco de pedra, a desocultar... é como se tu tens um bloco de pedra que vais esculpir... pronto, a imagem pode não ser a melhor, mas a ideia é essa. Tu tens que desocultar progressivamente até perceber quem é quem, o que é que é necessário, o que é que faz falta... porque se tu condicionas a ação à partida nunca vais fazer... tu tens que perceber o que está por detrás daquilo, não é. Há muita coisa a ocultar a realidade, não é, desde logo tudo aquilo que já se produziu, não é, aquilo que já se produziu e que condiciona muito a visão que se têm das coisas. Portanto, tu tens que criar uma dinâmica facilitadora que leva as pessoas a exprimirem-se, a manifestarem-se e não sei o quê, para perceber realmente o que é que está por trás daquilo. Para perceber realmente o que é que está por trás daquilo... é desocultar, basicamente... é desocultar não é meter as pessoas numa sala e fazer as perguntas e depois as entrevistas, desocultar é fazer ações. É fazer ações... precisas de saber o que é que é prioritário como um bairro como a Cova da Moura ou no Vale da Amoreira? Então não está à vista? Então começa a fazer coisas, e começa a fazer coisas e começa a mobilizar pessoas, e depois dessas coisas vão surgir outras coisas, não é, e tu comesças a perceber, e tu comesças a definir um programa, portanto a ideia é tu tens que começar a definir um programa, ele não pode estar definido à partida. Portanto, para mim o grande desafio dos programas seria inverter a lógica.

Entrevistador: Ou seja, não solucionar as soluções a priori?

E10ME: Exactamente... basicamente isso, e valorizar o diagnóstico on-going a partir de processos, que podem ser de auto-avaliação mas não só, mas mais do que parar tudo para fazer...

Entrevistador: Para entregar relatório de execução, certo?

E10ME: Se tu queres trabalhar nos territórios com as populações não pode ser assim. Não podes criar mecanismos que sejam inibidos da ação, mecanismos que não possam suscitar inovação... como é que tu podes inovar se te apresentam um programa à partida... onde é que está a inovação aí, não é possível... a inovação em princípio surge no decurso da ação, porque surge a

ideia, porque as pessoas foram mobilizadas e começam a fazer coisas, começam a ter novas ideias... Quer dizer, é a dinâmica do projeto que produz a inovação, a inovação não é um dado à partida, não é um dado adquirido, quer dizer, inovação porquê? Agora, eu tenho verificado que a maior parte dos programas tem essa ambição de... é um programa inovador, metem logo um rótulo, que é um programa inovador, um programa inovador que depois...

Entrevistador: Sim, já na própria Resolução do Conselho de Ministros estava lá esta coisa...

[00:55:09]

E10ME: Pois, portanto, estás a ver... e há muita coisa aí que... Agora, depois há esta questão da auto-avaliação e da avaliação...

[conversa off the record até 00:58:53]

Entrevistador: Voltando à questão do diagnóstico. Se esse tivesse sido feito *on-going* ao longo de todo o processo, isso significava ter uma estrutura de um determinado tipo que apoiasse este diagnóstico, certo?

E10ME: Pois, pois...

Entrevistador: Portanto, na sua perspetiva, aquela mesma equipa que começou o diagnóstico devia ter sido envolvida ao longo de todo o processo?

E10ME: Pois, pois.

Entrevistador: Mas em termos operacionais, o que é que isso implicava? Dito de outra forma, o facto daqueles peritos, académicos ou não, não interessa, de terem saído logo, isto foi um problema?

E10ME: Sim, pois. Primeiro tiveram muito tempo, e depois desapareceram, não é. Era preferível estarem pouco tempo no início e permanecerem, para fazerem, digamos, o que podias chamar um esboço de diagnóstico, o esboço para teres, digamos, é uma espécie de mapa.

[1:00:09]

Tu tens o esboço do mapa para mais ou menos orientares a ação. Eu concordo que é necessário teres uma teoria orientadora, mais ou menos, um referencial mínimo, pronto, até aí tudo bem, o enquadramento. Mas isto também tem que ser assimilado pelos protagonistas, tu não podes compartimentar a coisa, que esse é outro problema. Tu tens de um lado aqueles que pensam, e do outro lado aqueles que fazem. E aqueles que fazem nunca assimilam bem o que resulta daqueles... portanto isso é um problema. Portanto, a presença desses elementos, também seria formativa, não é, estariam ao longo do processo no sentido de promoverem aquilo que era a autonomia. Eu até gostava de fazer um boneco que era assim... Eu acho que no início, tu podes fazer as coisas assim, mas o objetivo depois é... portanto tu tens num primeiro nível a participação menor da população, para aumentar a autonomia, e portanto estes vão se retirando para que estes sejam os protagonistas ao longo do processo. E o acréscimo da participação da... eu não sei se o desenho está bem feito, já não me lembro como é que eu fazia isto, mas eu fazia sempre a coisa nesta base, tu tens que ter um início que é de dinamização que vai retirando o protagonismo inicial e que vai reforçando estes até chegar a autonomia total. E a autonomia total é, parte não só da capacidade de realizar ações, mas de incorporar princípios, de... pronto... de assimilarem aquilo que era a lógica e a filosofia do programa, e isso nunca chegou a ser feito. E isso poderia ser conseguido se tu tivesses um diagnóstico inicial esboço, que ia sendo

aprofundado ao longo do tempo, e que ao mesmo tempo estava associado a um processo formativo. Tas a ver... para as pessoas, elas próprias, assimilarem do que é que estamos a falar quando estamos a falar de participação... cada um pá... participação para mim é perguntar aos meninos o que é que eles querem... muito mais do que pô-los a fazer coisas, estar com eles, ser um elemento facilitador, estar alí... Portanto, tens que clarificar os conceitos, mas clarificá-los através de uma prática de uma ação. E isso poderia resultar dessas equipas, neste caso era um processo de acompanhamento que ia atualizando sucessivas etapas de atualização de diagnóstico, e sucessivas etapas de redefinição do programa. Porque os programas estão definidos à partida, mas não são redefinidos.

Entrevistador: Neste sentido, então, se falamos de redefinição do programa estamos a falar também de redefinição do problema?

E10ME: Sim. Claro, há problemas que podem ser, digamos, mais ou menos pacíficos, se tu tens uma casa degradada e queres reabilitá-la... [falas sobrepostas] mas há coisas mais intangíveis, digamos assim, que precisam de sedimentação através da ação, e através da relação... não é. Eu penso sempre que tu só consegues fazer um diagnóstico rigoroso das situações, a partir da ação e da relação. Porque é a partir da relação que tu conheces as pessoas, não é. Uma outra coisa que é muito comum, tu fazes a definição dos bairros pela negativa. Do que é que falta, do que é que eles não têm... e isso é natural, se tu fazes um diagnóstico à partida, fazes um diagnóstico só praticamente focado naquilo... nas insuficiências, nas faltas, nas carências... Porque o potencial só pode também emergir a partir do momento em que as pessoas ganham confiança para se exprimir, para participar... portanto, há um potencial que tu nunca vais identificar se não pões as pessoas em ação e em relação. A relação das pessoas, dos putos, com animadores, ou com professores, ou das instituições locais com as instituições centrais... é a partir dessa ação e dessa relação que se vai desvendar muita coisa que a partida é ocultada até como mecanismo de defesa. Quer dizer, eu por exemplo, fiz um trabalho há muitos anos com os sem-abrigo. E entrevistei várias pessoas, frequentei os locais, almocei no refeitório, no albergue noturno, e andei por ali durante uns meses. E muita gente depois vinha-me dizer coisas que não me tinham dito, diziam assim “ah, eu não tinha confiança para lhe dizer isso”. E ao fim de uma semana, ou duas semanas, as pessoas vinham dizer coisas tipo “ah, não tinha confiança para lhe dizer isso”. Pá, nisto tudo, como é que tu podes fazer um diagnóstico sem ter a confiança que resulta da relação e da ação até solidária, cooperativa com as pessoas? É a partir daí que tu não só identificas o potencial, mas eles também descobrem coisas... descobrem-se, descobrem através da ação eles descobrem... “eu sou capaz de fazer coisas.” Porquê? Porque ganharam confiança. Tu criaste o espaço para eles fazerem coisas.

[1:05:14]

Entrevistador: No fundo é a lógica do EQUAL?

E10ME: De alguma forma foi isso que aconteceu, com os defeitos, estão lá também, mas pronto eu digo em termos de conceção e de mecanismos de operacionalização eles conseguiram de alguma forma dar um salto qualitativo que eu acho que não foi bem incorporado pelos bairros críticos. Os bairros críticos tinham muitas ideias, uma boa filosofia e uns bons princípios. Mas havia muita coisa que impedia que aquilo pudesse ser concretizado, operacionalizado.

Entrevistador: Nesta perspetiva da assimilação, qual é a seu ver o papel do estado central?

E10ME: O problema é que os interesses, muitas vezes não são convergentes, não é. E portanto aí pode haver o papel do estado. Por exemplo, através dos programas, havia sempre aquela possibilidade dos tais mecanismos de disseminação, de tu criares, de verificares que existem coisas que são estratégicas, que são fundamentais, e que devem ser incorporadas e assimiladas na prática das instituições e dos agentes digamos assim, e tu criavas mecanismos, no caso do EQUAL era um mecanismo de disseminação. E a disseminação o que era? Era outras entidades reconhecerem valor naquilo, apropriarem-se daquilo...

Entrevistador: Portanto uma transferência de práticas?

E10ME: Exatamente, de práticas supostamente validadas, mais do que um ritual de validação, um reconhecimento efetivo do valor da coisa que depois era disseminada...

Entrevistador: Esta dinâmica que tem uma bondade potencial, digamos assim, por exemplo não aconteceu no Vale da Amoreira com a Rede de Empregabilidade, que ainda hoje existe?

E10ME: Sim, eu penso que sim. É bom tentar agarrar estes exemplos, porque há coisas que funcionaram, e funcionou... quer dizer... o importante é saber porque é que há coisas que funcionaram e porque é que há coisas que não funcionaram. Isto era o fundamental. Mas isso realmente se percebe no terreno... por exemplo comigo não dá para perceber nada disso, porque... eu estou longe... mas pronto, eu acho que a chave está aí... e a chave está no perfil precisamente das pessoas envolvidas. Porque eu já vi muitos casos em que realmente... porque há elementos que de facto são facilitadores, e há elementos que são complicadores... e portanto quer dizer, tens que perceber quais são os elementos facilitadores e qual é o perfil do facilitador, que não está ali a criar obstáculos, mas está ali a abrir espaços... não é, para as pessoas se manifestarem, para as pessoas participarem, para as pessoas fazerem. Portanto isto tanto se passa ao nível das pessoas, como das instituições. Há instituições que são um bloqueio permanente, não é.

Entrevistador: Por exemplo, o Plano de Pormenor poderia ter sido uma boa ocasião, mas que depois não foi aproveitada?

E10ME: Claro, claro, é uma pena... pá, pelo menos era uma coisa a qual todos se poderiam agarrar, não é... quer dizer houve ali coisas que poderiam ser âncoras que... agora também importa perceber porque é que não foi.

Entrevistador: Também pode ter tido a ver com o facto do IHRU ser IHRU, praticamente quando a IBC começou? Por o facto de cada 4 anos mudar de direção? Depois o João Ferrão saiu...

E10ME: Pois, pois, pois este tipo de coisas tem implicações, pois isto tudo afeta, não é.

Entrevistador: Estas coisas podem ter eventualmente afetado o processo...

[1:10:08]

[conversa off the record 1:15:24]

Entrevistador: Tenho só uma última questão, quando estive na Junta de Freguesia da Campanhã falei com o chamado "Chalana", ele entregou-me um plano de ação para o Desenvolvimento Social de Campanhã feito em 2001... e depois eu estive a ver este programa, e tem muita coisa da IBC, mas foi feito em 2001. O que é que esta fundação fazia exactamente?

E10ME: Essa Fundação surgiu com URBAN I, em que teve associada à reabilitação do Bairro do Cerco do Porto, e a reabilitação do próprio edifício onde estava instalada a fundação, eu estava lá nessa altura. Esse documento provavelmente deverá ter tido alguma influência minha, não sei, não sei se em 2001 ainda estava lá, se calhar estava...

Entrevistador: Eu tenho aqui...

E10ME: Porque eu ainda fazia parte da equipa nesse tempo... deixa lá ver se me lembro disso eu acho que sim, estava lá de certeza nessa altura... Eu tava lá e portanto isso surgiu, nós começamos a trabalhar através do URBAN I e depois o URBAN II, e depois outros financiamentos, porque nós estávamos ligados ao desenvolvimento social que era uma vereadora, e portanto tínhamos um programa para a cidade e para o Vale da Campanhã em particular através da fundação. E portanto é natural há muita coisa que vem daí também, não é, porque há muita coisa que foi sendo... é a tal história das coisas serem incorporadas, não é... vão passando umas coisas as outras.

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E11ME

Ficheiros de origem: E11ME 1.m4a; E11ME 2.m4a

08/11/2017

00:00:00 - 1:58:28

Início gravação: E11ME 1.m4a

Entrevistador: Sei que és arquiteta. Para enquadrar o teu perfil, como chegaste à IBC? Qual é a experiência que tinhas antes da IBC em termos profissionais, já tinhas trabalhado neste tipo de programa? Com este tipo de intervenção e nesta tipologia de territórios?

E11ME: Para tentar ser rápida, é assim, eu de facto licenciiei-me em arquitetura, tive a trabalhar num atelier de arquitetura em que rapidamente deixei de fazer arquitetura e comecei a trabalhar em urbanismo, em planeamento urbano, e depois acabei... basicamente por estar sempre na área do planeamento urbano. E também questões que não vêm agora ao caso, mas que têm a ver com este percurso, acabei por trabalhar em gestão urbanística nas Câmaras. Portanto acabei por sair de Lisboa e estar a trabalhar em Câmaras fora de Lisboa em gestão urbanística, que é diferente de urbanismo, e que é diferente de planeamento urbano. Portanto na gestão urbanística, dos processos etc., portanto o meu percurso foi sempre na área do urbanismo, e na sequência disso, a certa altura comecei a trabalhar numa área que era, que eu considero que é a gestão de projetos. Porque tive, a primeira experiência que eu tive um bocadinho parecida com esta, pá um bocadinho, assim vagamente parecida com esta foi em 90 e qualquer coisa, 96-97 qualquer coisa do género, no Concelho de Nisa, numa coisa que se chamava revitalização de... não era das aldeias históricas na Beira, houve um programa das aldeias históricas que era na zona da Beira, mas foi um bocadinho *repegar* essa, este tipo de metodologia e... por iniciativa do Presidente da Câmara. Não tinha, não tinha portanto financiamentos nenhum, particulares.

Entrevistador: Estava na lógica um bocado do planeamento estratégico?

E11ME: Sim, entretanto... o objectivo, só para explicar porque eu acho que tem a ver e foi uma experiência muito engraçada. O objectivo era, numa aldeia que tinha 300 habitantes, com 60% da população com mais de 60 anos, portanto... epá, é uma coisa que não... morta, pronto. E a ideia era perceber o que é que se fazia com aquilo, e foi um susto não é. Quer dizer eu cheguei lá e digo assim, "bom, o que é que eu faço com isto, com 300 pessoas, numa aldeia que só tem velhos", mas pronto, mas foi muito engraçado, foi uma experiência muito gira, e foi de facto... foi perceber o que é que se consegue fazer com coisa nenhuma, não é. E, só para te dar um bocadinho a ideia, o objetivo portanto era de gerir a equipa toda, era uma equipa de gente toda muito nova, eu também na altura era muito mais nova, não é, e estávamos muito condicionados pelos esquemas todos burocráticos da Câmara, portanto supostamente... a gente tinha um gabinete na aldeia... supostamente a gente não podia contactar com entidades nenhuma oficiais sem ser através da Câmara, com ofícios e não sei quê, na altura com fax, não havia cá mails e coisas do género. E pá, eu passei-me com isso não é, eu tinha seis meses para fazer um plano, para delinear um plano de desenvolvimento da aldeia, não é.

Entrevistador: Portanto a perspectiva era a do desenvolvimento local?

E11ME: Era.

Entrevistador: Aliás, era a altura em que começava a haver mais este tipo de abordagens, certo?

E11ME: É, é. E portanto, epá na altura a malta fez os curto-circuitos todos não é, estava lá na aldeia e telefonava as pessoas. E portanto contactei com imensas entidades e não sei que, tivemos imensas reuniões e não sei quê, foi um trabalho muito giro e conseguimos chegar ao fim e foi uma coisa muito gira... e depois era suposto aquilo ter a sequência num gabinete de implementação do plano, mas aí já nos faltou apoio, e... epá, aí foi um trabalho muito frustrante... a parte de elaboração do plano foi muito giro, foi muito giro, foi muito intenso também, percebes, pronto. Portanto, tinha um bocadinho essa experiência que depois ainda foi replicada em mais dois ou três locais.

[00:05:30]

Entrevistador: Portanto tinha a ótica do plano de ação, tinha a questão das parcerias etc.?

E11ME: Exato, sim, exato, exato, foi. Portanto era uma escala obviamente muito pequenininha, uma realidade, com outro tipo de problemas, não é, era complicada mas era outro tipo de complicação, e foi muito engraçado. E depois regressiei a Lisboa porque também por questões particulares, andei a trabalhar não sei onde e não sei onde... estava na Câmara de Lisboa e portanto... isso só para perceberes como é que eu cheguei à IBC... Estava na Câmara de Lisboa, na IBC já tinha sido feito o processo do plano de ação, da construção do plano de ação, portanto iam lançar as equipas locais... e uma das coisas que estava prevista, tanto quanto eu sei, é que o chefe de projeto era escolhido pelo IHRU...

(off the record)

Eu era arquiteta ainda, para alí podia trazer algumas vantagens, e eu acho que foi completamente desaproveitada na minha função de arquiteta, não é, podia ter feito muitíssimas mais coisas enquanto a minha formação, mas pronto, foi as coisas do processo. E portanto eu acho que foi por aí, percebes...

(off the record)

Eu correspondia aquilo que eles queriam que era ter alguém que fazia a ponte com proximidade à interlocutora da Câmara, não propriamente á Câmara, mas à interlocutora por parte de Câmara, e que não criava confusão em termos depois das pessoas do bairro pensarem que ela é da Câmara, o que aliás também sempre... eu acho que tive sempre um bocadinho essa... as pessoas acharam sempre que eu tinha uma ligação mais forte à Câmara do que de facto tinha. As pessoas sempre acharam que eu era da Câmara.

Entrevistador: Portanto, tu basicamente entraste, estavas a dizer depois do plano de ação ter sido definido.

E11ME: Sim.

Entrevistador: Portanto depois do Protocolo de Parceria ter sido assinado pelos parceiros?

E11ME: Sim, exactamente.

[00:10:22]

Entrevistador: De que altura estamos a falar?

E11ME: 2007, final de 2007. Eu entrei no final de 2007, outubro de 2007.

Entrevistador: E entraste como chefe de projeto e sempre ficaste tu até o fim, certo?

E11ME: Sim.

Entrevistador: Porque por exemplo no Vale o António foi o terceiro, foi o último digamos.

E11ME: Sim, exacto.

Entrevistador: Voltando um bocado para trás, depois voltarei à IBC em si. Qual é a tua opinião quanto a duas coisas: por um lado, de facto nos últimos 20 anos na Europa e em Portugal também, através de programas como URBAN, foi consolidando a ideia do que o local é o nível adequado para intervir para este tipo de problemas, portanto o que se chama a lógica área-based. Mas por outro lado, isto ao nível depois de cada estado, depois tem que relacionar-se com o nível central e o nível local, tendo que dialogar e encontrar um equilíbrio. Portanto, qual é a tua opinião quanto a este tipo de lógica, que delimita digamos os territórios a intervir dentro destas áreas e qual é que achas que é o papel do estado central neste tipo de intervenções, olhando por exemplo para a IBC?

E11ME: Olha, o delimitar os territórios é sempre mau. O fechar em áreas muito... muito limitadas... do meu ponto de vista é sempre mau, porque tens sempre... quer dizer... no caso da Cova da Moura, tu tens a Cova da Moura que está no meio da Damaia, está no meio da Buraca, está no meio de zonas que também tem imensos problemas, portanto é sempre mau. Agora, de facto há áreas onde tu... apesar da Cova da Moura estar no meio da Buraca e no meio da Damaia e no meio de não sei quê, é uma área com problemas apesar... tens problemas do que se passa à volta mas tem problemas muito específicos, e portanto tens que atacar também os problemas específicos. Agora, eu acho que tu não podes trabalhar nestas áreas com o risquinho à volta da área.

Entrevistador: Quais são estes problemas específicos na tua visão, o que é que diferenciava, para além da questão visível da questão fundiária, o que é que diferenciava a Cova da Moura por exemplo com outros dois bairros da IBC e com o contexto?

E11ME: Para já tens, tens... eu acho a Damaia uma coisa horrorosa em termos urbanísticos, e a Buraca também, mas a Cova da Moura tem problemas em termos habitacionais, em termos de salubridade e de malha e de funcionamento muito mais complicado do que os outros. Em termos sociais também tens uma concentração muito maior de uma população muito carenciada não é, quer dizer muito concentrada... a Damaia também tem não é, mas quer dizer é mais diluído no meio daquela, daquele ambiente não é, é mais misturado em termos sociais não é. A Cova da Moura é muito concentrado, não é. E depois tens... os problemas que dizem que há na Cova da Moura do tráfico de armas, de droga e não sei o quê, eu acho que existem na Buraca e na Damaia também, é igual, é igual. Eles aí é que não têm fronteiras, não é, quer dizer, é obviamente na Cova da Moura tem condições mais favoráveis para algumas coisas mais ilícitas, protege-os mais, o ambiente urbano protege-os mais não é, porque aquilo com aquela malha urbana e não sei quê, facilita não é, mas não é exclusivo.

Entrevistador: De facto na IBC aconteceu uma coisa, parece-me neste sentido associado à questão experimental, que não foram as Câmaras a escolher os bairros, foi o estado central, que ficou depois como facilitador e animador. Depois as coisas correram com as Câmaras, com as associações locais, com os chefes de projeto, e também o IHRU com a Susana que esteve, mas esteve mais para a animação do processo, não é.

[00:15:14]

E11ME: Tu já entrevistaste o Secretário de Estado da altura, não é. A sensação que eu tenho à distancia é que é assim. Aliás o Secretário de Estado já uma vez fez uma apresentação num sítio qualquer, já depois da IBC ter acabado e um bocadinho naquela de fazer um bocadinho o balanço, e ele, é engraçado porque na altura falou que entrou para o Governo, e queria mostrar obras, não é, e então é uma preocupação normal, não estou a dizer que seja um ativista e que lhe tenha passado uma coisa pela cabeça na altura de fazer uma coisa diferente, só para fazer uma coisa diferente, não, ele tem este tipo de preocupações, eu acho que o desafio que ele se colocou a ele próprio foi tentar resolver a Cova da Moura. Mas deve ter achado que ir só à Cova da Moura, que não fazia sentido. Portanto ele construiu uma coisa que eu acho que está muito bem montada, porque de facto ele construiu três... ele selecionou três bairros com três géneses muito diferentes não é, e características muito diferentes, três Câmaras com políticas muito diferentes, e eu acho que...portanto ele construiu isso, mas o grande objetivo era perceber como é que resolvia a Cova da Moura. Porque os outros, apesar de tudo, e apesar de todas as complicações, são mais fáceis de resolver, não é, eu acho que os outros apesar de tudo são mais fáceis de resolver em termos, em termos “tradicionais”. Não é, pá porque tu tens... o Vale da Amoreira é uma coisa enorme, com iniciativa pública e não sei quê, a Câmara tinha outro tipo de visão também sobre aquela realidade. O Lagarteiro é uma coisa de iniciativa pública, camarária aliás, iniciativa municipal, toda... e com outra Câmara com outro tipo de visão sobre este tipo de problemas, e a Cova da Moura era uma coisa... que é uma coisa clandestina, não é, pronto acabou.

Entrevistador: Olhando para a ação pública central, parece-me que na IBC transformou-se a forma como a ação pública agia comparativamente por exemplo com o PER, não era a forma de agir convencional por exemplo do IHRU, considerando o facto também de a altura ser recente...

E11ME: Sim, não era.

Entrevistador: Mas a Cova da Moura também foi interessada pelo URBAN antes, houve agregados recenseados no âmbito do PER... por acaso sobre este questão nunca percebi porque o PER nunca avançou na Cova da Moura... na altura do PER Famílias... enfim havia programas antes mas...Sabes como é que isso correu?

(off the record)

[00:20:40]

Entrevistador: Entrando mais dentro da IBC, enquanto chefe de projeto, quais eram as tuas responsabilidades de facto?

E11ME: Isso é muito fácil de resolver porque era o que eu passava a vida a dizer às pessoas. Era “Eu aqui não tenho que fazer nada.”, porque quando chegava às reuniões havia duas coisas que os gajos me perguntavam, era: que dinheiro é que havia e eu dizia “não há”, era sempre a minha resposta. Porque havia as reuniões e não sei quê, por causa da linha de ação não sei o quê. E então primeira pergunta, demorei anos nisto, dois anos para aí até o pessoal perceber que a minha resposta era sempre a mesma. “Que dinheiro é que há para fazer isto?”, e eu dizia “não há”. Até podia haver algum, mas isso era depois, era depois das pessoas se chegarem à frente, planearem a ação, perceberem o que é que cada um fazia e não sei quê, e depois a gente supria algumas coisas que podia haver algum dinheiro. Agora, para já “não ha dinheiro”, e o pessoal ficava todo chateado, “epá, não há dinheiro, não se faz nada”. E outra coisa que era isso que

passava a vida a dizer, “eu aqui não tenho que fazer nada, a única coisa que eu tenho que fazer...” porque eles diziam “mas então o que é que faz?”... “não faz nada! A única coisa que a gente tem que fazer é puxar as pontas e dar os nós, mais nada”.

Entrevistador: Ou seja?

E11ME: Ou seja, era pôr as pessoas a chegarem-se à frente... porque a ideia de facto da IBC é isso, e tu sabes não te estou a dar nenhuma novidade, era cada um dentro das suas responsabilidades, dentro dos programas que tinha a funcionar, dos financiamentos que tinha e não sei quê, puder canalizar para alí alguma ações, e articular-se com os outros para potenciar as coisas, não é. E portanto a ideia era que cada um fosse dizendo o que é que podia contribuir para a coisa, não é. Portanto, se a gente tinha uma ação qualquer para fazer, pronto, então é, ou é a saúde ou é a educação, ou é não sei quê, ou é as escolas, ou que tem uns projetos quaisquer neste sentido, mas falta-lhe isto, falta-lhes aquilo e não sei quantos. Portanto a nossa ideia era, cada um chegava-se à frente e dizia, “está bem, a gente tem uma coisa dentro desta área a funcionar, mas funciona mal, ou funciona só para este, ou funciona só para aqui”, e então sim senhor, a gente íamos pegar nos outros parceiros para resolver aquele assunto. Portanto era dar um nó, não é, era puxar as pontas e dar os nós, era a única coisa que eu tinha que fazer.

Entrevistador: Relativamente a este aspeto do financiamento...

E11ME: E desculpa, e isto na Cova da Moura eu fiz questão que isto acontecesse assim, e eu acho que fiz bem, na Cova da Moura fiz bem. No Vale da Amoreira e no Lagarteiro as coisas não funcionaram assim. No Lagarteiro por exemplo, o projeto fez imensas ações financiadas pela própria operação, não é. E no Vale da Amoreira também algumas. Na Cova da Moura fizemos muito poucas, muito poucas ações de iniciativa própria do projeto. Exatamente porque era uma brutalidade de parceiros, porque andavam todos à trolha. E eu para mim nunca me fez sentido andar a fazer coisas de... de “folclore” não é, sem ser depreciativo não é, mas pronto só para fazer de conta que estávamos para fazer muita coisa não é. Porque o objetivo principal, pelo menos foi assim que eu entendi a coisa, o objetivo principal era pôr aquele pessoal a falarem uns com os outros, independentemente de se conseguir, quer dizer, resolver o problema da Cova da Moura não se ia resolver num espaço de tempo que a gente tinha, mesmo que aquilo tivesse sido até o fim. Não se resolvia, porque o problema da Cova da Moura implica toda a questão fundiária, toda a questão do realojamento, da habitação e do não sei quê. Portanto podia-se fazer e melhorar algumas coisas, não se ia resolver o problema portanto não valia a pena estar a fazer folclore. O objetivo era deixar ali algumas bases que a coisa pudesse prosseguir.

[00:25:03]

Entrevistador: Para auto-sustentar a ação depois?

E11ME: Exato, depois, para depois eles puderem conduzir o processo. E uma das grandes frustrações que eu tenho é que eu acho que havia condições ali, entre alguns parceiros, de pegar no projeto, e a gente foi lá e disse isso, disse à Comissão de Bairro e disse isso às associações, “epá saiu a entidade coordenadora, a resolução do conselho de ministros não foi revogada, portanto a operação está no terreno, ainda há um ano e meio para poder trabalhar. E portanto saiu a entidade coordenadora, vocês cheguem-se à frente, a dizer que querem continuar o processo, façam uma coisa qualquer!”

Entrevistador: Qual foi a resposta, ou reação, digamos assim? Lembras-te de quando disseste isso?

E11ME: Eles disseram que era complicado e que não sei quê, que não eram eles enquanto associações locais que tinham que, e não sei quê e tal. Houve por exemplo uma coisa muito engraçada que a gente lançou no final, nos últimos meses daquela coisa, que foi, com as associações, com a saúde, com o centro de saúde, e era só....associações e centro de saúde, e pá e nós um bocadinho a ajudar naquela coisa, foi fazer umas reuniões, fazíamos umas reuniões mensais se não me engano, e os assistentes sociais e os assistente social lá do gabinete, e os assistentes sociais das escolas e não sei quê, que era identificar alunos com alguns problemas, e articular a saúde e os assistentes sociais da saúde e não sei quê, de maneira, e as associações, de maneira a acompanhá-los. Pá, e... havia a questão do estúdio do Moinho, e mais não sei quê, e mais algumas atividades... portanto articular estas três entidades digamos de maneira àqueles jovens com problemas e que começavam a faltar as aulas e a fazer não sei quê... Quando fomos confrontados com aquela coisa a acabar, eu fui à última reunião antes de sair e disse “olha, eu vou sair, vou acabar com isto, e tal”, e eles “ah, está bem mas a gente vai continuar, que isto está a ser muito interessante e está a ter vantagens, portanto a gente vai continuar”. E continuaram, não sei se continuam...

Entrevistador: Como se chamava exatamente este projeto?

E11ME: Não se chamava nada, percebes. Não se chamava nada, foi uma necessidade que a certa altura foi surgindo, não é... começaram a aparecer casos, as assistentes sociais da escola diziam “epá, porque há aqui uns miúdos que não sei quê”, a malta falou com as associações e os gajos disseram “está bem, mas eles vêm e depois não vêm e não sei quê”, e nós dissemos “então a malta é que decide o que é que faz”, e começámos a fazer isso.

Entrevistador: E isso pode ser considerado...

E11ME: E eles depois, elas, porque eram basicamente só mulheres, elas depois continuaram. Não sei se ainda continuam a fazer isso.

Entrevistador: Ficando nesta questão do financiamento. Por exemplo, no URBAN era o contrário, havia um financiamento e depois é que as acções eram definidas. Na IBC não, como estavas a dizer, foi feito o plano de ação e depois é que ia-se procurar o dinheiro para fazer as coisas.

E11ME: É, sim.

Entrevistador: Tendo em conta o que me estás a contar, o facto de não haver um financiamento prévio não representou um grande problema porque este tipo de ações depois continuaram na mesma? Ou não? Até que ponto é que era um problema? Teria sido melhor ter havido um financiamento antes e depois fazer o plano de ação?

E11ME: Não, nunca. Nunca, nunca, nunca. Isso aí sou perentória. Até te vou dizer o porquê. Eu tive como te disse esta primeira fase, porque as pessoas estão habituadas a outros esquemas, não é, estão habituadas a que haja um pacote financeiro atrás, pronto. E portanto eu tive ali uma fase inicial que ainda foi um bocado prolongada, que foi explicar às pessoas que não havia dinheiro. Até as pessoas perceberem como é que a coisa tinha que funcionar.

Entrevistador: Isso levou muito tempo?

E11ME: Levou muito tempo. Levou muito tempo até as pessoas interiorizarem isso. Quer dizer, houve ali parceiros que, como tinham acompanhado o plano de ação, e como eu lhes moía muito a cabeça, entraram rapidamente no esquema, houve outros que não, que ficaram à espera que houvesse dinheiro.

Entrevistador: Estes outros estás a referir-te às associações?

E11ME: Das associações muito. Mas depois o que foi engraçado, é quando os EEA Grants não é, que era o nosso pacote financeiro principal, quando os EEA Grants disseram que a Cova da Moura não ia receber mais dinheiro... e que aí cheguei as reuniões, portanto aí a coisa já estava um bocado rodada, as pessoas já tinham percebido como é que funcionava, mas depois nessa altura disse “Epá, olha, acabou, não vai haver mais financiamento”. Aí é que as reuniões começaram a ter piada.

[00:30:21]

Percebes? Porque as pessoas estavam de facto... não digo todos os parceiros, houve parceiros que estavam lá por obrigação, não é... a administração central... estavam lá porque tinham que estar, acabou-se, e as reuniões que tinham que ir, acabou. Mas quando falhou o dinheiro, e a gente chegava às reuniões e dizia assim, “olha, não vai haver mais financiamento, mas a gente vai continuar e vamos ver o que é que a gente consegue fazer”. Aí é que apareceram as ideias interessantes, percebes?

Entrevistador: Portanto, esta questão do financiamento, numa certa medida pode ter viabilizado, ou ter suportado, uma certa forma de inovação das próprias associações? Na medida em que fez alguma pressão para se adaptarem à situação contingente então ter que procurar soluções?

E11ME: Eu acho que sim, eu acho que sim. Porque de facto tu vais... tu consegues arranjar dinheiro, e consegues resolver as coisas, e evidente que há sempre umas pequenas partes que não estão cobertas por coisa nenhuma, mas consegues arranjar dinheiro e consegues resolver as coisas ir batendo a todas as outras portas. Não precisas de ter o teu dinheiro, percebes, não precisas de ter o teu dinheiro para fazer não sei o quê... E isso, eu consegui perceber na IBC.

[pausa na gravação 00:32:20]

Início gravação: E11ME 2.m4a

Entrevistador: Relativamente a dimensão das associações...

E11ME: É assim, eu não respondi há bocado quando me perguntaste acerca do que eu achava do papel da administração central, e agora também cruzando com o papel das associações locais. Então, é assim, o papel das associações locais e o papel da administração central são fundamentais. Não consegues funcionar, numa realidade muito complexa, seja ela qual for, a Cova da Moura, do Vale, do Lagarteiro ou de outro sítio qualquer parecido, não consegues funcionar se não tiveres de facto o enraizamento local, e não consegues funcionar se não tiveres de facto as políticas públicas atrás, e portanto a administração central. Ou seja, o distanciamento, uma visão mais holística da coisa, não consegues. E portanto, o perceber, eu acho que isso foi um bocadinho... pelo menos... pelo menos quando eu tomei contacto com isto achei que era interessantíssimo haver o caminho de dois sentidos, que era do local passar para cima e o de cima vir para baixo. Mas depois isto interrompeu, não é. Isto interrompeu, porque o Grupo de

Trabalho Inter-ministerial (GTIM), não é, a minha visão sempre foi a gente daqui... e há um aspeto que foi muito trabalhado neste sentido que foi a inserção dos ex-reclusos, que foi um grupo de trabalho muito giro.

Entrevistador: Isso foi em que altura?

E11ME: Epá, era uma das ações... Não sei em que altura, para aí passados dois anos ou o que é de estar a IBC a funcionar, nós conseguimos num grupo de trabalho, era um grupo de trabalho muito alargado, conseguimos produzir um relatório, onde era basicamente só questões que era preciso pensar como atacar, resolver, pensar como é que se resolviam e não sei quê. Que é os tipos enquanto estão lá dentro não sei quê, quando saem cá para fora se não têm enquadramento familiar estão feitos ao bife, pá uma data de questões que eram só questões que nós alí, não íamos resolver. Quer dizer um recluso sai da prisão, não é, chega a Cova da Moura porque vivia lá ou porque não sei quê, e não é a IBC, não é o projeto que vai resolver o assunto do senhor, não é. Tem que ser os serviços prisionais, os assistentes sociais, a segurança social, uma coisa qualquer, o IEF. E tínhamos este pessoal todo no grupo de trabalho, e identificámos uma série de questões. Coisas que são questões parvas, percebes, são questões parvas, e que era muito fácil de desbloquear e de resolver sem dinheiro, às vezes, sem dinheiro era só uma questão de acompanhamento e não sei quê. E este relatório foi feito nesta perspectiva. Quer dizer, nós identificámos questões, identificámos bloqueamentos, às vezes são pequenas coisinhas, e passámos isto para cima. E alguém no Grupo de Trabalho Inter-ministerial vai olhar para isto e vai dar indicações aos vários serviços ao nível nacional, que é preciso ter atenção a estas coisas. Não é, mas isto não funcionou, percebes, porque o Grupo de Trabalho inter-ministerial já não funcionava. Tal como eles também nos podiam dizer, lá entre eles que reuniam e tinham outros pensamentos, e podiam nos dizer “epá experimentem lá agora atuar desta maneira”... mas isto não funcionou. Eu acho que era uma das coisas interessantes do...

Entrevistador: Não funcionou porque faltou a parte “de cima”?

E11ME: Faltou este circuito, não é. Porque eles ao princípio de facto reuniram, as coisas estavam a começar portanto também eu percebo, eles ainda estavam também muito ao nível inter-ministerial a analisar a questão, e quando as coisas começaram a ter... a haver questões para haver troca de... ideias entre um nível e outro nível, acabou, que foi quando o Secretário de Estado saiu e o grupo de trabalho inter-ministerial nunca mais reuniu, acabou percebes. Pá, por exemplo, só para te explicar isso. Conheces o Johnson com certeza, não é?

Entrevistador: Sim, sim, conheço.

E11ME: Pronto, e têm a associação dele, continua a ter, não é. E foi das coisas mais espantosas e das recordações mais espantosas que eu tenho.

(Off the record) Quando eu soube a história dele, e sabia que ele era ex-recluso e não sei quê, inserido na... pedi para falar com ele, exatamente no âmbito deste trabalho da inserção dos ex-reclusos, pedi para falar com ele para ter a visão de alguém que tinha feito o processo, não é. Foi das conversas mais espectaculares que eu tive no âmbito da IBC. Até hoje não me esqueço daquilo, dá-me vontade de chorar, porque o Johnson é um coração enorme, percebes, e sabe muito bem o que é que passou e... Portanto, as coisas eram mais graves, isso ele não diz, não quer saber também, mas transmitiu a experiência dele. E a experiência dele, houve uma coisa

que me... epá não pode ser isto, isto não pode funcionar assim. Porque ele diz-me “eu passei anos de prisão em prisão, e portava-me mal nas prisões de propósito para mudar de prisão e não sei quê, andei a fazer disparates por todo o lado. E houve, a primeira vez em que eu, se fez clique e resolvi que ia a mudar de atitude foi...” numa qualquer, não sei em qual prisão é que foi, em Coimbra “que entrei na sala para falar com a assistente social, e ela mandou os guardas saírem da sala”.

Entrevistador: Portanto tu foste lá na prisão?

E11ME: Não não, isto já estava cá fora, isto era ele a contar. E ele diz me assim, “e foi a primeira vez que se fez clique, que é, eu ia falar com a assistente social e ela mandou as guardas a saírem da sala, e eles refilaram e ela disse ‘não se for preciso eu chamo’ e eu percebi que tinha uma pessoa diferente à frente. E ela depois virou-se para mim e disse-me assim ‘então, João diga-me lá não sei o que’. Foi a primeira vez depois não sei quantos anos de andar de prisão em prisão que me chamaram pelo nome”. Então mas achas isso normal, chamavam-te sempre pelo número? Epá, tão simples quanto isso, percebes, que é as pessoas não têm sensibilidade provavelmente, até uma assistente social dentro da prisão, de perceber que tem uma pessoa à frente. Tenha o tipo matado quem tenha matado, e chamar a pessoa pelo nome. Percebes, epá não custa dinheiro... e eu ter percebido isto, o que aconteceu com o Johnson e pode acontecer, e acontece que se calhar com montões de reclusos neste país, que é, dar uma alerta, dizer “epá, tenham atenção a isto”, percebes, pronto só isto. E às vezes eram coisinhas tão pequeninas quanto esta, mas que de facto fizeram a diferença na vida do Johnson e provavelmente podem fazer a diferença na vida de 500 pessoas que tão presas, percebes. Pronto, e foi isto, eu acho que o relatório dos reclusos tinha muito esta perspetiva, que foi elencar questões destas, percebes, e era depois articular com os serviços... algumas destas ficavam com os nossos interlocutores, mas outras se calhar tinham que subir acima para depois serem tratadas a cima ao nível inter-ministerial para poderem...

Entrevistador: Este relatório..

E11ME: É uma coisa fininha, muito objetiva, não está cá com floreados, era assim “a gente reuniu, estiveram este pessoal todo, identificámos estas questões, tal, tal... uma série delas”.

Entrevistador: Este exemplo chama-me atenção para uma outra questão. Sabemos que na Cova da Moura sempre houve muitos conflitos, a minha pergunta é dupla. Qual é que foi, na tua visão, a altura em que houve mais conflitos e de contraponto, qual é a altura em que as pessoas que estavam lá estavam a se perceber que alguma coisa estava a mudar em positivo? Qual é o momento em que a mudança era mais explícita para os parceiros?

E11ME: Olha, mais conflito foi obviamente a questão do concurso do Plano de Pormenor. É assim, quer dizer os conflitos... quer dizer, a Cova da Moura girou sempre entre o IHRU, a Câmara, e as associações locais. O resto dos parceiros eram um bocadinho... alguns deles estavam lá só por obrigação, outros participavam mas era mais distanciado. Quer dizer, o cerne da questão e os conflitos que existiam eram entre estas três entidades, ponto final. [imperceptível] e obviamente foi na altura do concurso do Plano de Pormenor, que eu acho que foi qualquer coisa... independentemente de... que é assim, independentemente de tudo o que tu já ouviste ou

vais ouvir sobre este processo do Plano de Pormenor..o processo não foi nada viciado, contrariamente ao que as associações acharam, não foi nada viciado. E foi...

(off the record)

[00:15:19]

E11ME: Portanto, a gente fez os Termos de Referência, discutimos os Termos de Referência, e a coisa correu toda muito bem, depois primeiro que a Câmara aprovasse os Termos de Referência demorou um ano.. E depois, havia a questão dos critérios para o concurso. Epá, devo-te dizer que a malta trabalhou os critérios, tentou trabalhar os critérios com a Comissão de Bairro... epá foi tudo feito com seriedade, sem ser para favorecer ninguém até porque a gente não sabia quem é que ia concorrer, como é obvio, não é, portanto aquilo era um concurso internacional, a gente não sabia. Agora o que a gente queria garantir, era a qualidade da proposta que era valorizada, a qualidade e a experiência da equipa que era valorizada, e não a questão do preço, e não a questão do prazo e não sei quê, obviamente que estes eram fatores que ponderávamos... Fomos estudar com eles a fórmula para a coisa, corresponder aquilo que a gente queria, e o que a gente queria era isto, não era mais nada. E depois o concurso, foi um concurso internacional, concorreu quem concorreu e depois a malta aplicou os critérios, percebes, e eles estavam lá no júri também.
[conversa off the record até 00:18:07]

Entrevistador: Em termos gerias, achas que fez sentido avançar com investimentos digamos assim, no sentido amplo do tempo, no espaço público e em outras ações, sem ter assegurado previamente esta questão?

E11ME: Fez sentido, porque isso era daquelas coisas que faz todo o sentido porque se não as pessoas não percebem, sobretudo num processo como na Cova da Moura, em que aquilo ia tar resolvido, estaria resolvido daqui a 10 anos não é, passados 10 anos na melhor das hipóteses. Portanto, as pessoas têm que perceber que se está a fazer qualquer coisa não é, e portanto faz todo o sentido.

[conversa off the record até 00:21:41]

Entrevistador: Relativamente à questão da mudança positiva, de contraponto aos momentos de conflito, o que me interessa é perceber em que medida é que os parceiros, nomeadamente a Câmara e as associações, como é que interpretaram a IBC, não é. Neste sentido, enquanto chefe de projeto, quando é que eles se aperceberam que havia uma mudança positiva, mesmo uma situação particular ou... se houve.

E11ME: Olha, não te sei dizer. Sei que senti, fiquei muito contente de facto quando acabou o dinheiro, e quando a gente começa a falar com as pessoas e as pessoas aí já não perguntavam que dinheiro é que havia, e perguntavam então como é que a gente agora vai resolver isto, uma ação concreta. Eles diziam “bom, está bem então agora como é que coiso, então falamos com não sei quem, então vemos como, vamos bater à porta daqueles, vamos fazer não sei quê...”. Aí é que eu percebi. Não sei quando é que isso aconteceu na cabeça das pessoas, mas aí eu percebi que as pessoas tinham interiorizado o sistema, tinham interiorizado a metodologia e tinham interiorizado o procedimento que tinham que fazer para resolver os problemas, percebes.

Entrevistador: E do lado da Câmara, achas que a Câmara entendeu que quando acabou o financiamento acabou a IBC, ou não?

E11ME: Não, não. Eu já não me lembro exactamente, mas quando a gente foi à sessão de Câmara onde foi aprovado os Termos de Referência e não sei quê, e o Caderno de Encargos para lançar o Plano de Pormenor, eu sai da sessão de Câmara e digo assim, “pronto, isto está feito, isto não vai à frente nunca mais”. Porque a Câmara no seu conjunto, com as forças todas que lá estavam, os discursos... os gajos votaram a favor porque tinham andado a bater-lhes na cabeça que aquilo era para andar para frente e acabou, portanto aí o Presidente da Câmara deve ter negociado lá com eles não sei quê. Portanto os gajos votaram todos a favor, e depois fizeram todos declarações de voto.

Entrevistador: Ou seja?

E11ME: Ou seja, os gajos votam a favor mas dizem “eu quero fazer uma declaração de voto”, portanto quer explicar a posição dele. Portanto eles podiam ter votado a favor, acabou está aprovado, pronto. Não é, isto se faz-se muitas vezes quando uma pessoa vota contra é que quer explicar porque é que vota contra. No caso eles votaram todos a favor, não sei se alguém se absteve, se alguma força política se absteve, votaram a favor, portanto aquilo passou, foi aprovada, mas quiseram fazer as declarações de voto, todos. E as declarações de voto era, “está bem, a gente vota, acha que sim porque não sei quê, mas...”, epá, e os “mas” eram assim, pronto isto não vai à frente de maneira nenhuma porque este pessoal está todo contra, acabou, portanto.

[00:25:02]

Entrevistador: Tendo em conta que a IBC era uma iniciativa central, neste tipo de situações não se conseguiu adaptar às políticas publicas locais?

E11ME: Não, não, não.

Entrevistador: Porque de facto vinha de cima e depois chocou com o local?

E11ME: Porque tu tens neste país tens a administração local e administração central que tradicionalmente andam à porrada uns com uns outros. Agora as coisas estão já um bocadinho mais diluídas, mas...

Entrevistador: No fundo o que é normal na relação central e local, é o IHRU ser um multibanco, simplificando?

E11ME: O IHRU paga, é, é.

Entrevistador: Portanto estava... não tinha maioria, mas ti. Acha que concordava com esta imposição porque via o IHRU como multibanco e então como fonte de financiamento?

E11ME: Eu acho que eles viram... eu acho que inicialmente a Camara deve ter visto isto como uma moeda de troca. Porque eles tinham montões de problemas, montões de processos atrasados com o IHRU em termos de habitação social, financiamento, apoios e não sei quê.

Entrevistador: Pode então ter sido uma estratégia, digamos, de natureza reivindicativa?

E11ME: Pá, isso sou eu a inventar, não é... mas acho que deve ter sido um bocado isto. Em termos de Câmara no seu conjunto, tanto as forças políticas como os serviços da Câmara, era um horror, quer dizer era um horror, aquilo era um horror.

Entrevistador: Em que sentido?

E11ME: Era um relacionamento terrível, não se conseguia nada, demorava imenso tempo, é uma burocracia do caraças, a malta mandava para lá papel, tinha que se telefonar, tinha não sei que,

está não sei onde, não sei o que mais, falar com alguém era uma confusão... era tudo péssimo. Tinhas a representante da Câmara, não é, na Comissão Executiva..

(off the record)

[00:30:08]

Porque ela também tinha esse papel, apesar de ela em termos pessoais também, às vezes ser muita chata, ela tinha também este papel que era quando percebia que as coisas tinham que ir num certo sentido em termos de trabalho local, tinha que negociar tudo dentro da Câmara e às vezes negociações complicadíssimas que ela tinha que fazer não é, e que a gente tinha que ficar à espera que aquilo se resolvesse. Percebes, pronto.

(off the record)

Entrevistador: Entrando na dimensão dos equipamentos e do projeto âncora, porque é que emergiu a ideia do projeto âncora, e porque é que na Cova da Moura foi pensado este projeto e não um outro?

E11ME: É, é. E uma das coisas porque a coisa correu mal também foi essa. Eu acho que o problema principal foi a questão do plano de pormenor, mas outra foi essa. Eu vou te explicar, eu vou contar uma história, não me interessa vou falar um bocado. É assim, eu cheguei à Cova da Moura nesse processo que já te expliquei há bocado, e achei que era, eu tinha... na altura era 2007, eu tinha 57 anos, que já é uma idadezita, não é. E portanto digo assim, “epá, eu agora tenho aqui não sei quantos, eram 6 anos à frente, 60 e tal acabei, quer dizer, isto é o topo da carreira”. E é o topo da carreira de facto no meu percurso todo, porque eu era arquiteta, depois urbanista, depois gestão de projetos, depois gestão urbanística, depois intervenções sócio-territoriais, depois não sei quê, e agora vou estar a fazer uma coisa onde junto isto tudo. São as experiências todas não é, eu tenho que fazer gestão urbanística, tenho que pensar isto em termos urbanísticos, vou ter que fazer gestão de projetos, tenho intervenção social e não sei quê... portanto o culminar disto tudo é o meu fim de carreira. Portanto isto é “a cereja no topo do bolo, estou contentíssima”, e eu disse isso na reunião, quando me disseram que eu ia para a Cova da Moura, achei que me saiu a sorte grande, epá era a melhor maneira de acabar a minha coisa profissional, toda a gente se riu porque ninguém queria ir para a Cova da Moura, supostamente não é, pronto. Mas é verdade, não é, percebes o percurso. Epá, eu achei que era o máximo... E então os meus primeiros tempos lá no gabinete local, que estava lá sozinha a arrumar as coisas e não sei quê, ainda não tinham lá ninguém, tive a ler o plano de ação todo, epá, e quando li o plano de ação digo assim “estou feita ao bife, porque eu não vou conseguir nunca na vida fazer isto tudo, aliás para já há aqui montões de coisas que eu nem sonho o que é que é, não é...inserção de ex-reclusos, olha lá, o que é que eu percebo de reclusos, o que é que percebo de prisões... nada... epá estou feita ao bife eu não vou conseguir fazer isto nunca mais”, pronto.

[00:35:32]

E tive a ler aquela coisa toda e não sei quê e digo assim, “não deve ser nada, hei-de tratar do assunto”. Eu li a resolução do conselho dos ministros 500 000 vezes durante os anos que lá estive, porque eu de vez em quando ia lá, a resolução de conselho de ministros tem lá tudo. De facto, quando eu digo assim, mas isto é para ser assim? Eu ia ler, e tava lá o que era suposto ser.

E quando chegou a questão do projeto âncora, e andávamos lá a discutir o que é que era o projeto âncora, o que é que era não... porque já estava definido o que é que era.

Entrevistador: O que era o projeto âncora?

E11ME: Era um equipamento, onde as associações pudessem estar todas, e fazer não sei quê, e fazer atividades para o bairro e para o envolvente. E eu digo assim, “mas onde é que surgiu esta ideia?” E então fui ler a resolução do conselho dos ministros, e não está lá escrito em lado nenhum que aquilo tinha que existir. O que está lá escrito, é que em cada bairro tem que ser selecionado um projeto suficientemente mobilizador e não sei quê, e o projeto suficientemente mobilizador na Cova da Moura era o Plano de Pormenor, era a questão urbanística.

Entrevistador: Portanto o projeto âncora na Cova da Moura podia e devia ter sido o Plano de Pormenor?

E11ME: Epá outra coisa qualquer ou relacionada com o Plano de Pormenor ou outra coisa qualquer que conseguissem inventar... o Plano de Pormenor obviamente que não porque é um problema quer dizer, obviamente o plano como documento, mas um processo qualquer que tivesse a ver francamente com o Plano de Pormenor, percebes.

Entrevistador: Mas era o que exactamente?

E11ME: O projeto âncora... ser aquele projeto âncora que era um equipamento que fosse de serviço ao bairro e onde as associações pudessem...

Entrevistador: Que é o poli-desportivo?

E11ME: Não, o projeto âncora é qualquer coisa que não existiu.

Entrevistador: Mas é que às vezes confundo-me com o poli-desportivo.

E11ME: Não, o poli-desportivo era...

Entrevistador: Era do URBAN?

E11ME: Não, o poli-desportivo foi do URBAN, e depois foi requalificado pela IBC.

Entrevistador: Mas não acabou, de facto, por ser este o projeto âncora?

E11ME: Não, o projeto âncora era outra coisa.

Entrevistador: Devia ser tipo o que está no Lagarteiro ou o centro de experimentação artística do Vale?

E11ME: É, é, era qualquer coisa desse género, percebes.

Entrevistador: Pronto, um equipamento.

E11ME: Era, sim, um equipamento cultural, desportivo, e não sei quê... se calhar o que a malta, já não me lembro, agora não me lembro... provavelmente o poli-desportivo era uma parte do projeto âncora, era a componente desportiva do projeto âncora que a gente requalificou... serviu para requalificar aquilo e pôr a cobertura que eles queriam e mais não sei quê, pronto. Esse também é outro processo, quer dizer toda a gente refila com o poli-desportivo, mas eu também tenho que perceber, eu aí tenho que perceber e fartámos de discutir porque eles queriam um pavilhão desportivo. Epá, e isto aí tens que te distanciar, toda a gente quer, toda a gente quer um lugar de estacionamento à porta de casa não é, pronto. E eles queriam um pavilhão desportivo no bairro, só que isto em termos de equipamentos municipais na generalidade do concelho, ali não faz sentido ter um poli-desportivo, porque há poli-desportivo na Damaia, há na Buraca, mais um, não faz sentido. E portanto o que se conseguiu, o que se conseguiu foi fazer aquela cobertura e os

sanitários e não sei que. Portanto, digamos que era um compromisso que era requalificar aquele campo que existia, de maneira a ter melhores condições. Nunca um pavilhão. Mas isto... eles nunca aceitaram... eles, associações nunca aceitaram porque eles queriam um pavilhão, percebes. E a gente explicou, “mas isto não faz sentido em termos de equipamentos municipais”, epá e tu tens que perceber que a Câmara aí, de facto tem um programa de equipamentos municipais e não faz sentido ter ali, pronto. Eu acho que isso o poli-desportivo é a componente desportiva do projeto âncora, mas o projeto âncora era para ser um equipamento cultural, desportivo e não sei quê, onde supostamente todas as associações tinham um... uma sala e onde podiam desenvolver as suas atividades. Era isto que era suposto ser o projeto âncora.

[00:40.10]

Entrevistador: De alguma forma o “local do bairro”, ou seja quer as associações, quer a população, apesar desta não ter a representatividade total, mas pode ter acontecido que não se aperceberam o que é que era o projeto âncora, o que é que era suposto ser?

E11ME: Eu acho que eles, quando foi a elaboração do Plano de Ação não sei porque não estava presente, eu acho que eles devem ter engolido essa para puder ter as outras coisas todas lá, por isso é que era um plano de ação que era uma coisa disparatada, brutal, não é. Eu tinha 8 eixos, não é, quer dizer... 8 eixos das escolhas mais diversificadas e cada um com as suas medidas... que no fim era a agenda de todos os parceiros que tiveram sentados à mesa a fazer o plano de ação... enfim, aquilo era uma lista de coisas não é. Não era uma estratégia articulada. Não é, o plano de ação da Cova da Moura não é uma estratégia articulada, é uma listagem, é um menu. Por isso é que eu fiquei à rasca com isso, olhei para aquela coisa e pensei “bom, estou feita ao bife com isto”. E depois é um foi um bocadinho dar algum sentido àquilo, e o projeto âncora eu acho que eles engoliram porque... porque queriam ter lá as outras coisas, não é, e portanto engoliram, não é. Quando se começou a trabalhar no projeto âncora, aí foi quando eu foi ler a portaria não sei quantas vezes e digo assim, “mas isto é um disparate, quem é que inventou esta coisa”, quer dizer... não é nada mobilizador, quer dizer o projeto âncora da Cova da Moura é tudo menos mobilizador, era suposto ser de acordo com a portaria tinha que ser um projeto mobilizador, não diz que tem que ser um equipamento, nem diz que tem que ser uma coisa cultural, nem diz que tem que ser coisa nenhuma.

Entrevistador: Podia então ser o Plano de Pormenor?

E11ME: Podia ser o Plano de Pormenor, qualquer coisa associada ao Plano de Pormenor, percebes. Qualquer coisa que mobilizasse o pessoal.

Entrevistador: Podia ter sido o próprio processo de expropriação do terreno, o projeto âncora?

E11ME: Hmm não sei, porque um processo de expropriação é de facto uma coisa muito institucional, não é, tens que ter um financiamento, tens que ter coisas legais e não sei que... epá não sei, não é, era uma questão de pensar, pensava-se qualquer coisa. Quer dizer, aquilo foi, é um disparate pensar naquilo, enquanto plano de ação. Enquanto processo, depois no decorrer do processo, aquilo existir... até se podia ter composto, eu acho que se compôs de alguma forma um programa para um equipamento qualquer, que até podia ser interessante, por exemplo houve uma coisa logo ao princípio, os terrenos da Cova da Moura são da família Canas, grande parte, a

maior parte daquilo é da família Canas. E é a quinta de não sei quê, chama-se quinta... Cujas instalações antigas estão...

Entrevistador: Era o moinho do bairro?

E11ME: Não, o moinho estava lá no terreno. É assim, se tu vais no IC19, a certa altura no sentido para entrar em Lisboa, junto do nó daqui do IC17, um bocadinho antes, do lado esquerdo ali em cima, tens umas instalações rurais, de uma antiga quinta, que agora já está com muita coisa. Que é, neste momento tens prédios da Buraca da zona ali da Buraca à roda. Mas é uma quinta, e era aí que era a sede, digamos daquela propriedade rural, percebes.

Entrevistador: Era muito grande?

E11ME: Sim, tem um casarão, tem uma data de dependências agrícolas, tem armazéns, tem não sei quê... aquilo é uma instalação de quinta, não é, pronto. E eu a uma certa altura, no meio daquela coisa de andar à procura de espaço para o projeto âncora, deparo-me com aquela coisa que está ali encaixadinha, que sobrou não é, entretanto parte da quinta foi vendida para fazer os prédios da Buraca, mais o desvio do IC17 de acesso da Buraca, mais não sei quê, e depois tens a Cova da Moura do outro lado.

Entrevistador: Portanto estamos a falar de uma coisa que estava fora do bairro?

E11ME: Sim, mas muito próximo e fácil de lá chegar, não é, e que faz parte dos mesmos donos.

(off the record)

[00:45:40]

Ao invés que estar a construir uma coisa de raiz, na altura, aquilo agora está muito mais em ruínas, já passaram uma data de anos, na altura aquilo ainda estava completamente fácil de pegar naquilo e com algum dinheiro ir compondo aquelas coisas aos bocadinhos, e ter um bocadinho esta interação de sair para fora do bairro e fazer outras coisas, percebes. Aquilo depois tem também assim junto uma coisa que liga ao Zambujal, uma passagem subterrânea que liga ao Zambujal, portanto aquela coisa acabavas por ter ali um equipamento que te ia apanhar uma série de coisas, percebes... mas independentemente de ter lá as associações da Cova da Moura e eventualmente podia vir a ter associações do Zambujal e de outro lado qualquer, e da Buraca. Ou seja, podia ser de facto... tinha que se ver como se trabalhava, mas podia ser de facto um equipamento âncora de uma zona muito mais alargada que a Cova da Moura. Centrou-se ali, o pessoal não queria, as associações não queriam, andamos à procura de sítios completamente estapafúrdios até se pensou naquelas lojas que eram para se pôr à frente nos prédios.

Entrevistador: Quais lojas dos prédios?

E11ME: Do outro lado, tens a estrada que passa pelo poli-desportivo não é, do lado direito tens os prédios. Esses prédios têm umas caves, e há lá umas lojas que acho que até hoje ainda continuam a estar desocupadas, e então uma das hipóteses era arranjar duas lojas daquelas para fazer aí o projeto âncora... ou seja, espaço para as associações. Pronto, depois houve outra que... que é, do outro lado, do lado da estação, que existe aquele edifício grande, que era de uma antiga empresa de não sei quê, que também esteve à venda, pediram um balúrdio. E estava fora de questão, aí também tinha um espaço e não sei quê, embora eu gostasse muito menos daquilo, mas pronto, mas era um espaço muito maior, dava para outras coisas e tal. Ainda tivemos

a fazer um esquema de ocupação para aquilo e perceber como é que as coisas se juntavam e tal. Mas depois ela pediu um valor completamente disparatado.

Entrevistador: Olhando para esta questão mais em geral, à ideia da chamada “abordagem integrada”, não é, entendida por exemplo como o alcance do equilíbrio entre ações materiais e imateriais. Achas que no caso da Cova da Moura, uma ação material como por exemplo um equipamento social, podia levar concretamente para mudanças na dimensão imaterial, por exemplo ao nível da coesão social, ou não?

E11ME: Não sei, eu acho que noutras realidades talvez consigas isso. Uma coisa pode potenciar a outra. Eu acho que na Cova da Moura não.

[00:50:00]

Porque, porque acho que aquele pessoal, o pessoal agora não estou a falar das associações, estou a falar da população que lá vive, está mais que farta, e mais que escaldada, está pelos cabelos, e têm problemas para resolver que são muito mais complicados do que se têm aulas de dança, ou se joga a não sei quê, ou se têm teatro, ou se passa o cinema, ou outra coisa qualquer. Quer dizer, os gajos querem é a massa, têm que ganhar a vida coitados e não conseguem às vezes. Portanto não é isso que lhes vai mudar a postura, eles estão fartos, e eu acho que a IBC queimou uma oportunidade de ouro, queimou uma oportunidade de ouro. Eu acho que eles não vão ter mais paciência para aturar mais ninguém. Não vão, quer dizer tem que passar 20 anos para os putos que agora são pequeninos e já estarem crescidos, acharem que vale a pena qualquer coisa. Portanto tem muitos problemas para resolver, e coisas muito mais prementes, e muito mais do dia a dia que andar agora com... E prende-se com o que estavas a dizer, que é as pequenas intervenções, eu acho que de facto a malta... pôr o lixo a funcionar, pavimentares a rua, arranjar não sei o quê, pôr luzes, para eles se calhar é mais interessante, desperta-os mais para a IBC depois se quiser lá chegar e falares com eles sobre uma coisa qualquer, outra mais imaterial, do que propriamente teres ali um equipamento que é suposto servir a população. Neste caso acho que não, não é, não estou a dizer que em outras situações não faça sentido, no caso da Cova da Moura acho que não.

[conversa off the record até 1:00:10]

Entrevistador: Relativamente ao “pós-IBC”, digamos, e tem a ver com esta última questão que estavas a falar-me. De uma certa forma, acha que a IBC continua hoje em dia?

E11ME: Pá, lá ou enquanto modelo de intervenção para estas coisas?

Entrevistador: Ambos. Ou seja, lá e fora, por exemplo através da transferência de práticas.

E11ME: Eu sou muito, sou muito pessimista. É assim, e estava toda entusiasmada que agora retomaram um programa qualquer, que é... que vai beber um bocadinho das coisas da IBC. Epá, eu quero acreditar que tenha servido para alguma coisa, em termos de políticas públicas... eu acho que o pessoal se distrai. É capaz de haver uns gajos quaisquer que agora chega ao Governo e que acha que conheceu a IBC e que re-pegas nas coisas, e depois vem outro a seguir e já não quer saber. Portanto eu acho, não está consolidado enquanto governo central de perceber como é que tem que fazer. Que pode não ser o modelo da IBC, porque o modelo da IBC tem as suas virtualidades obviamente que eu acho que deste ponto de vista teve muitas, mas também teve as suas condicionantes. Eles é que tem que analisar o assunto, deviam analisar e tirar daí os

ensinamentos e ajustar e fazer. Não sei se eles estão tentar fazer, se estão... eles pelos vistos retomaram uma coisa qualquer, supostamente parecida, mas...

Entrevistador: Sim, está referenciada a IBC num instrumento das políticas públicas de habitação agora...

E11ME: Sim, é, há uma coisa qualquer mas eu não sei se está interiorizado.

Entrevistador: Sim, parece-me que falta aí a definição do modelo de governança.

E11ME: É, não está, não é. Era a coisa mais importante desta coisa, mas pronto. Portanto não sei... em termos de replicar para outras realidades não sei o que é que ficou. Em termos da Cova da Moura, eu sou brutalmente pessimista.

(conversa off the record)

Talvez um passo que se tenha dado em frente, das pessoas perceberem que podem trabalhar com outros, e podem recorrer a outros para fazer coisas. Em termos de mudança profunda de mentalidade de atuação das organizações e das pessoas eu acho que não há. Não há porque é difícil, não se muda em três anos, não é.

Entrevistador: Se, hipoteticamente, a IBC tivesse tido por exemplo 10 anos de implementação, poderia ter sido diferente?

E11ME: É impossível porque não há, mas por exemplo os franceses em termos de processos deste género são processos a vinte anos, não é, não há cá processos a 5 anos, são processos a 20 anos, são coisas de facto para durar muito mais tempo, não é.

Entrevistador: Então teria sido diferente?

[1:05:00]

E11ME: Eu acho que aí teria sido diferente, aí tinha dado tempo para... para consolidar os métodos de trabalho, temas de decisão, para as pessoas perceberem que se funciona de outra maneira, percebes... e que se têm outros resultados se funcionar de outra maneira. Eu acho que aí isso tinha dado tempo. Eu acho que não deu tempo, e portanto enquanto, está bem as pessoas no âmbito da IBC funcionaram, e estavam dispostas e trabalharam de uma certa maneira, rapidamente depois regridem.

Entrevistador: Por exemplo, eu ando ainda pelo bairro às vezes, e a semana passada falei com a Lieve e ela disse-me que eles duas semanas antes tinham ido ao IHRU como Comissão de Bairro ainda para falar das coisas. Este tipo de coisas... ou seja, se não tivesse havido a IBC este tipo de coisas hoje em dia aconteciam?

E11ME: Não, não aconteciam. Quer dizer, isso de facto ficaram canais, não é. Ficaram canais abertos, não é. Quer dizer, enquanto Comissão de Bairro ficou aberto o canal para o IHRU, tudo bem até porque mudou o IHRU.

[conversa off the record até 1:08:40]

Entrevistador: Eu enquanto urbanista, penso que se não tivesse havido a IBC, como é que as coisas iam correr?

E11ME: Continuam a correr, continuavam a correr como correm normalmente, como está a correr no Jamaica... vai-se deixando andar.

Entrevistador: Qual é a razão que justifica a emergência de uma coisa como a IBC?

E11ME: Eu acho que é assim, epá situações como a Cova da Moura, como o Jamaica, como o Lagarteiro e como não sei quê há às toneladas neste país fora, não é. Pronto, há às toneladas, coisas diferentes, dimensões diferentes, pronto, há para aí monte de coisas dessas, e ou o pessoal tem um mínimo de sensibilidade, e um mínimo... olha outra coisa interessante e depois já conto... um mínimo de sensibilidade para estes problemas e têm de facto vontade de os resolver, e chega a qualquer coisa parecida com a IBC, porque têm que obviamente chegar, não estou a dizer que seja o modelo decalcado da IBC mas têm que chegar a qualquer coisa parecido com isto, não há outra forma de resolver este tipo de situações, portanto ou articula e responsabiliza e consegues chegar a outro ponto, a outro estado qualquer diferente ou então não há, não consegues...

[00:10:07]

Eu acho que o pessoal ainda não interiorizou isso. Em termos dos serviços públicos, agora estou a falar dos serviços públicos, não é, estado central, administração local e não sei quê, e as coisas desconcentradas e não sei que mais. Ninguém ainda percebeu isso. Se há uns que fazem um esforço um bocadinho maior para articular e para não sei quê, rapidamente o pessoal fica no seu cantinho, e continua a funcionar assim, isto é mentalidade portuguesa e mentalidade de uma data de outros sítios, não digo que só seja aqui, a [imperceptível] Portugal deve ser de outros sítios também, não é.

[conversa até 00:11:30]

Entrevistador: O relacionamento das Câmaras com o estado central historicamente não é homogéneo, por exemplo Almada não é o mesmo de Lisboa, ou Amadora, ou Sintra com o estado central. Portanto isso também faz alguma diferença depois quando se iniciam processos que têm uma natureza experimental?

E11ME: Pegando um bocadinho no que estas a dizer, eu acho que a IBC... epá para mim, e para as outras pessoas que participaram naquilo é que é de facto uma experiência válida, não é, independentemente de não ter tido resultados palpáveis, os esperados, mas pronto, é uma experiência válida. Mas é uma experiência fora de tempo. Quer dizer, esses processos muito provavelmente e aqui em Portugal nesta realidade vão ter, vão ser agarrados dentro deste modelo, epá, daqui a dez anos ou qualquer coisa assim, percebes? Foi fora do tempo, e portanto, é válido, é um ensinamento, pode ser que alguém chegue lá acima, com capacidade de decisão e que tenha sensibilidade para isto e que vá, digamos...

Entrevistador: Mas tem que ser lá acima.

E11ME: Pronto, provavelmente não tem que ser lá acima... aos vários níveis, que vai chegar aos poucos percebes, vai chegar aos poucos, foi... pronto acho que foi... mas também quer dizer, muitas coisas semelhantes faz-se para esta Europa fora. Mas uma coisa que te ia contar. Para aí em Maio, a malta recebeu uma delegação dos EEA Grants, vieram cá ver como é que a coisa estava a correr. E no meio da delegação vinham lá aqueles técnicos todos e mais não sei quê, e vinha uma tipo norueguesa, deputada, deputada norueguesa. Vinha uma deputada norueguesa, então a malta na ida para o almoço a conversar, e ela a fazer montões de perguntas, disto e aquilo, e como é que era, e as pessoas, e como é que fazia e disse-me “estou muito interessada neste tipo de processos”, porque falava lá da assembleia não sei do quê, não sei qual é que é o

esquema na Noruega, se era regional, se era nacional “e a gente têm que pensar muito nisso”, e eu digo assim “mas vocês têm que pensar em quê?”. Quer dizer para nós a Noruega é um país sem problemas não é, sem problemas destes não é, e ela diz assim “não não, vocês estão completamente enganados, não se fala em nada mas as cidades norueguesas estão rodeadas de bairros de imigrantes, de muçulmanos, de não sei quê, aquilo é um bairro de pólvora, está tudo muito sossegadinho mas quando rebentar estoura mesmo.” Em França já se tinha percebido não é, já tem tradição, agora Noruega para nós não fazia sentido não é, aquilo é tudo limpinho, muito arrumadinho... e ela assim “não não, é uma ilusão, a gente aquilo está num barril de pólvora”.

[1:15:15]

Entrevistador: Ou seja, para eles a IBC podia ser uma inspiração?

E11ME: Era, é, é. Por isso é que ela tava a fazer perguntas, e eu a dizer “está bem, percebo o interesse, mas porquê?” e ela “não porque aquilo ali é muita complicado, a gente têm que atacar agora que é para não chegar a rebentar”.

Entrevistador: Esta é uma outra questão, porque os EEA Grants era só uma parte do financiamento, mas muitas vezes tende-se a associar os EEA Grants à IBC como o financiamento principal, certo?

E11ME: Pois, mas não era.

Entrevistador: Havia o QREN, o programa ESCOLHAS... havia o EQUAL.

E11ME: E a ideia era essa, percebes? E quando tu chegas a escola e dizes que queres fazer não sei quê é através da Direção Regional da Educação e dos programas que eles têm.

Entrevistador: Mas o ESCOLHAS por exemplo entretanto acabou, quando foi no Lagarteiro disseram-me “ah sim, foi muito fixe na IBC na altura em que tivemos o ESCOLHAS, mas depois a uma certa altura o programa ESCOLHAS acabou e portanto ficamos aí pendurados”.

E11ME: Mas quer dizer... o programa ESCOLHAS era uma alavanca, depois tu tinhas que garantir a continuidade das coisas por outras vias, e epá, e a sensação que eu tenho independentemente de haver de facto, pontos que tu não consegues cobrir de maneira nenhuma, tu se matares a cabeça consegues encontrar o dinheiro... dinheiro, vontade de fazer, seja o que for. Consegues concretizar muita coisa sem teres de facto o pacote financeiro atrás. E acredito piamente nisso.

Entrevistador: Essa é uma questão relevante para mim. Na altura por exemplo do URBAN, quando surgiu era uma coisa que suscitou muita movimentação não é, apesar de em Portugal ser pouco expressivo, dos intelectuais por exemplo, mas também dos técnicos que trabalhavam nestas coisas...

E11ME: Ah, e isso é uma coisa, mas desculpa, fala.

Entrevistador: Digo o URBAN, como estávamos a dizer há pouco, tinha uma lógica exatamente oposta à IBC, era uma linha de financiamento, dinheiro, que vinha dos Fundos Estruturais da União Europeia que depois o Estado agarrava, que depois as Câmaras decidiam o que fazer, e de facto esgotava-se na ação, não continuava depois, não é?

E11ME: Exato, exato, não tinha mais nada.

Entrevistador: Num caso por exemplo podiam fazer um equipamento e depois acabava aí a ação, não continuava. Depois entretanto o URBAN acabou por se concluir também, e agora há o

URBACT... portanto, o que me inquieta sempre é que estamos cheios de experiências, não é, mas continuamos a ter os mesmos problemas.

E11ME: Mas é sempre assim, sabes que eu... são duas coisas, primeiro eu acho que também aqui na IBC, e isso também estava muito bem desenhado, que era o acompanhamento da academia. E aquela malta tinha, que eu tenho aí os apontamentos, qualquer dia hei de achar um piadão a ler aquilo, mas era importante, era importante aquela visão da academia...

Entrevistador: Mas era uma academia que tinha um certo tipo de experiência, eram técnicos também.

E11ME: Eram, eram... tinham um passado de intervenção, não é... agora, mas foi importante, foi muito importante, apesar das reuniões às vezes serem uma seca, a malta dizia “lá vamos outra vez para a reunião a contar história do sul, da estratosfera...” porque de facto... mas era a função deles não é, era enquadrar-nos e ajudar-nos quando a gente chegava lá com coisas concretas... foi importante, foi muito importante. Portanto, a academia não é para mandar fora neste tipo de processo, eu acho que não é. É preciso perceber como é que entra. Isto uma coisa. Outra coisa que estávamos a falar, esta não era a segunda mas é uma que te queria dizer que acredito piamente que as coisas se conseguem sem... quando há vontade.

[1:20:13]

[conversa até 1:26:28]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E12ME

Ficheiro de origem: E12ME.m4a

16/02/2018

00:00:00 - 1:05:21

Entrevistador: Como chegaste a IBC?

E12ME: Então é assim, eu entro no programa por duas maneiras, uma, portanto o programa teve uma fase inicial, a fase da concepção, e no fim dessa fase da concepção o IHRU pede a algumas entidades para apresentar uma proposta de avaliação dessa primeira fase que já tinha concluído, e nós aqui na Universidade Católica, o Centro de Estudos concorreu a esse processo. Portanto eu fiz a avaliação do que tinha sido a primeira fase...

Entrevistador: Estamos a falar de que ano, de 2006? 2005 sai a Resolução do Conselho de Ministros, porque o Acordo de Parceria foi feito em 2007...

E12ME: Talvez. Isto não consigo, posso recolher depois estes dados, mas agora não me lembro de todo..

Entrevistador: Pronto, de qualquer forma foi na fase final da concepção?

E12ME: Mmm, não desculpa, não foi, foi... depois de 2008, já tinha acabado a fase de concepção quando eles pedem a avaliação, e essa fase de concepção foi feita por Universidades, portanto foi monitorizada, ou foi conduzida por Universidades. No Vale da Amoreira tinha sido o CET, aqui do ISCTE, na Cova da Moura tinha sido a Professora Lia com o Professor Malheiros, e no Norte tinha sido a Universidade...

Entrevistador: A Teresa Sá Marques...

E12ME: Isso mesmo, pronto... e portanto pediram para nós fazermos, entretanto terminava essa fase, ainda não tinha começada a outra, o processo estava num impasse, nós fizemos a avaliação. O Centro de Estudos em Serviço Social e Sociologia que agora já foi extinto e foi aglomerado noutro centro de estudos, eu acho que nós concorreremos também pela ligação que eu tinha de contacto com a João, porque eu trabalhando na Câmara, a João foi durante muitos anos consultora do PER, de Cascais, e eu acompanhei o PER de Cascais, pronto. Portanto havia alguma preocupação, pareceu-me na altura, de que a avaliação fosse alguém que dominasse processos de intervenção. Penso que esse foi um dos critérios de nos terem escolhido a nós. Portanto nós fizemos a avaliação dessa fase, foi uma fase muito estruturada, e foi uma fase, diria eu, muito interessante de processo, mas foi uma fase de alguma entidade de fora, que veio, para nos territórios implementarem esta fase de diagnóstico e depois uma fase de concepção dos planos para cada território, pronto. E portanto eu acho que nós ficamos por eles andarem a procura de alguém que dominasse esses processos. Depois quem fazia... eles tinham o Manuel Pimenta, que era responsável de montar a lógica da avaliação interna ao próprio programa, o programa tinha cariz experimental e portanto queria montar também um sistema de avaliação que permitisse avaliar de forma diferente o processo. E eu entro depois mais tarde, e eu aí eu penso que é em 2009, porque o Manuel Pimenta sai do programa, portanto penso que ele está desde o início, portanto 2009, eu não sei se o início foi 2005, agora já não me lembro... portanto ele está até 2009, pretende sair do programa, e ele montou uma forma de auto-avaliação do programa.

Portanto o programa vinha previsto ser internamente, uma auto-avaliação, que eram os próprios parceiros, os próprios atores que faziam essa avaliação, através de uma plataforma informática, portanto em que ele montou todo esse sistema de indicadores, de questões de avaliação, para serem conduzidas pelos próprios parceiros numa lógica de sustentabilidade, que depois os próprios parceiros continuassem a posteriori, após a IBC, a adquirir também com este processo algumas competências de avaliação e a fazerem eles próprios a avaliação da intervenção nos territórios, que se pretendia que fosse sustentável após o término da IBC. Portanto quando eu entro está nesta fase, em que o programa está, estava a empresa informática a completar o programa, e todo o desenho da avaliação interna já estava fechado, portanto eu iria substituir o Manuel Pimenta para dinamizar ou animar o processo de auto-avaliação...

[00:05:02]

Estava também uma pessoa que era a Rute... que depois foi para o IEFP, ela trabalhou sempre com o Manuel Pimenta e depois trabalhou comigo...

Entrevistador: No EQUAL?

E12ME: No EQUAL também, e depois nesta fase inicial da IBC, montagem de todo o sistema de avaliação, ela trabalhava com o Manuel Pimenta... ela depois foi para o IEFP, não sei, mas eu tenho o telefone dela, eu não falo com ela há bastante tempo, mas ela era também muito interessante, era assim do lado mais operacional, mas muito interessante. O que é que acontece, portanto quando eu entro em 2009, eu penso que entro em Janeiro, já não me lembro bem, nós estávamos a aguardar que a empresa informática fechasse o programa, portanto quando o Manuel Pimenta acabou nos territórios, ele dá uma pequena formação aos parceiros, e o que acontece é que essa empresa nunca fechou o trabalho, nunca concluiu a ferramenta, houve imensos problemas depois a empresa até fechou. Portanto, em termos práticos foi pensado um sistema de avaliação interna, que não se conseguiu implementar porque ficamos sem a ferramenta. E portanto o que eu fiz durante, eu tive um ano no programa, o que eu fiz enquanto aguardávamos, que achávamos sempre que ia acontecer, foi... eu comecei a participar nas, nos momentos com os parceiros, as reuniões... nós todas as semanas ou de quinze em quinze dias havia uma reunião com os consultores, em que eu estava também presente nesses momentos... e portanto eu comecei a fazer uma certa avaliação do processo. Não havendo, ou esperando, ou aguardando que a ferramenta da auto-avaliação ficasse, e portanto fiquei a acompanhar um pouco as equipas em cada um dos territórios e a dar conta que estavam com dinâmicas muito diferentes, mesmo dos parceiros, e portanto a fazer uma certa avaliação do processo com as equipas, portanto e com os consultores.

Entrevistador: Na sua sua profissão dentro da Câmara já tinha feito avaliações desta natureza?

E12ME: Desta natureza não, tinha feito uma avaliação do programa EQUAL, sobre trajectórias de inserção de reclusos, num âmbito do programa do EQUAL no estabelecimento prisional de Sintra, tínhamos feito essa avaliação, e eu tinha participado nas avaliações da Câmara mas, portanto na Câmara tinham sido encomendadas algumas avaliações externas, e eu era o elemento interno que participava com essa equipa, pronto. Portanto, o que eu senti, mesmo quando veio um avaliador externo dos EEA Grants que quis falar comigo para perceber um bocadinho, e ele dizia "Ah, mas vocês só tem uma avaliação de processo", e eu, "sim, pois internamente estamos a

aguardar esta ferramenta”. Eu confesso que acho que nós sempre tivemos dificuldades de fazer uma avaliação para uma Iniciativa com carácter experimental. Eu acho que nós tivemos dificuldade, e eu, tivemos aqui uma falha em termos da forma como foi concebida o sistema de avaliação interno, mas eu também não sei se acreditava que aquele sistema de auto-avaliação fosse responder a natureza de uma avaliação de uma iniciativa experimental.

Entrevistador: Era aí que queria chegar. O que é que na sua opinião, qual é a diferença em avaliar uma iniciativa não só experimental, mas também inovadora... qual é o tipo de conhecimento que é preciso mobilizar e porque é diferente avaliar a IBC ou os TEIP? Quais competências e predisposição é que é preciso ter? O tempo? Esta coisa do tempo é uma coisa que ainda não percebi muito bem... o diagnóstico foi feito rapidamente no início, depois foi fechado e houve as avaliações, portanto parece-me que há aqui por um lado questão do tempo, o tempo em que se faz uma avaliação para um programa experimental. A segunda questão é as competências que são precisas. E a terceira questão é o facto das equipas da avaliações mudarem, não só na IBC... a minha questão é, isso é um problema, um recurso, ou uma oportunidade, o facto dos avaliadores mudarem? São chamados num determinado momento, se calhar antes não estavam no processo e pegam num trabalho já começado, já em parte interpretado, que já tem uma interpretação da realidade em parte...

[00:10:40]

E12ME: Sim, claro, claro, claro...

Entrevistador: Será que se houvesse uma avaliação fixa e estável do início até ao fim, fazia a diferença ou não? Pronto, são estas três questões.

E12ME: Eu vou dizer uma coisa, eu não sei se tenho um discurso... não vou ter um discurso politicamente correcto, eu acho que apesar da IBC ter tido várias avaliações, externas e internas, portanto diria eu, teve tudo o que se deve ter, eu acho que não teve as avaliações que eram necessárias ou ajustadas ao carácter experimental da iniciativa, porque quando pergunta que competências é que tem que ter, de facto eu sinto, houve um mal estar, uma inquietação minha, que resultava da natureza das reuniões que tenhamos diria eu, um certo acompanhamento, as reuniões de consultores, não é, o que eu sinto sempre é que essas reuniões em que eu era um desses consultores, não é, uma dessas consultoras, eu sentia que havia um fenómeno de... ao custo aquilo que deveria de ser, isto é, eram reuniões em que as equipas passavam tempo a dar-nos informação do que estava acontecer, porque o conhecimento que o avaliador precisa de ter para conseguir, portanto precisa de ter conhecimento, portanto como não havia instrumentos, não havia produção, certo, era nessas reuniões em que era, pela passagem, pela visão da equipa que os consultores ganhavam uma noção do que é que estava acontecer. E este movimento de ser a equipa a dar informação aos consultores, dali gerava-se algumas orientações, mas eu diria que numa iniciativa destas tinha que ser ao contrário. A avaliação tinha que estar a dar, a alimentar, o processo de intervenção das equipas. E este movimento para fora foi um movimento que eu acho que foi um movimento em quantidade, e agora pergunta-me porquê? Porque eu acho que nós não tínhamos instrumentos... isto pressupõe estar muito por dentro do processo, e se me perguntasse se eu hoje voltasse atrás, de que eu acho que isso pressupõe um acompanhamento muito próximo do avaliador, nas... no processo que está a acontecer, a intervenção... eu não, eu não...

achando que é importante alguma... uma avaliação externa, mas com este carácter experimental eu acho que o avaliador tem que estar muito por dentro do processo...

Entrevistador: Ou seja, ter feito parte do gabinete local, por exemplo?

E12ME: Tem que estar em alguns momentos, não estou a dizer que tem que andar sempre com a equipa, mas tem que tar em alguns momentos que caracterizam determinados processos dos vários eixos de atuação. E depois havia ali uma preocupação que era da parceria, ou dos plenários onde estavam estes vários níveis de parceiros, certo, e havia depois uma preocupação de dinamizar o território, acções, e depois havia uma certa preocupação da sustentabilidade dos próprios parceiros dos territórios assumirem a condução dessas acções. O que eu senti foi, cada equipa, nos três territórios, o perfil das equipas era muito diferente, a concepção das equipas era muito diferente, da intervenção, era muito diferente, e essa diferença só ganhamos consciência quando começamos a estar mais próximos, não sei se estou...

Entrevistador: Estou a perceber. Como a concepção era feita por equipas que eram diferentes em quanto a características e tinham provavelmente também inquietações diferentes...

E12ME: E quem concebeu não foi depois quem estava a implementar, porque quem concebeu foi, foi a animação do centro de estudos (CET), certo, portanto de investigadores, que a partida tem know-how, mas na avaliação que eu fiz externa desta primeira fase, para mim foi muito claro que, por exemplo, a equipa do Porto tinha um conjunto de preconceitos e imagens associadas às organizações daquele território, porque achava que aquelas organizações não tinham conhecimento não tinham know-how, não sabiam fazer, portanto, a própria equipa tinha um olhar sobre os atores com um conjunto de preconceitos.

[00:15:39]

E portanto o plano do Lagarteiro foi um plano, diria eu, muito feito em gabinete, não foi um plano... claro que houve momentos participados, mas foi um plano em que a concepção não foi uma concepção de baixo para cima, não sei se estou a ser clara... Esse processo... por exemplo, na Cova da Moura foi um processo muito mais, onde a mão ou a interferência dos investigadores foi muito menor.

Entrevistador: Eu acompanhei desde 2010 até à saída do IHRU na Cova da Moura, ou seja, participava de uma forma informal...

E12ME: Sim, sim sim, nas sessões...

Entrevistador: E reparei isso. Só para chegar a uma pergunta sobre a questão das organizações. A minha pergunta é, como é que a avaliação considerou esta questão, esta lógica que se seguiu diferente? Por exemplo, na Cova da Moura apostou-se logo nas organizações para a concepção, portanto as organizações como sabemos lá tem o seu poder, o seu histórico e as suas conflitualidades, no Lagarteiro por exemplo não existia uma associação de moradores. Há uma diferença, só que a lógica foi a mesma...

E12ME: Sim...

Entrevistador: Ou seja, a lógica de se apoiar numa organização, enquanto supostamente representante mais próxima das necessidades locais, foi um dos atores principais que depois era envolvido no plano de acção, na definição do plano de acção. Só que os territórios eram diferentes, porque um tinha um histórico muito forte, radicado etc., e o outro não tinha nada disto.

Agora, em termos de avaliação, o que é que isso implica? Como é que se consegue... dar um peso a essas diferenças? Perceber qual é que foi a implicação nos impactos?

E12ME: A implicação de? Quer dizer, eu acho que, para mim, agora estou a falar da avaliação externa que nós Católica fizemos da primeira fase, eu acho que a comparação, de estarmos a comparar o mesmo processo em três territórios foi o que nos ajudou a identificar essas diferenças e essas nuances. Portanto a comparação dos diferentes atores, do processo e da metodologia, e acho que o próprio programa tinha algumas contradições, porque o programa dizia que ia-se ajustar aos territórios, e que queria ter uma implantação de construir de baixo para cima, mas o programa tinha uma metodologia completamente...

Entrevistador: De cima para baixo?

E12ME: Não, não era de cima para baixo, estava pré-definida, estava pré-definida, e o que acontece é que o diagnóstico, que é uma fase muito interessante de mobilização dos territórios, muito interessante, mas depois havia territórios em que era preciso mais tempo, e esse tempo... tanto que uma vez fiz uma apresentação pública em que o grau, o início foi um início de grande mobilização, em que não houve preocupações de condicionar o tempo nos territórios. Mas depois o próprio IHRU sentiu a necessidade de fechar. E portanto a fase do plano de acção foi uma fase muito condicionada, foi uma fase muito mais... onde as dinâmicas territoriais nem sempre foram, diria eu, respeitadas. Portanto nalguns sítios era preciso mais tempo para amadurecer, era preciso mais tempo para discutir, e para se consensualizar determinados objectivos e ações, mas o IHRU pré-definiu o tempo em que tinham que fechar todos ao mesmo tempo. Portanto eu acho que houve uma preocupação inicial de respeitar essa diversidade dos territórios, de respeitar essas dinâmicas instituídas do ponto de vista das comunidades, eu não sei se concordo consigo que o processo... para mim o processo de baixo para cima é um processo em que pode não ter associações de moradores.

Entrevistador: Sim, sim...

E12ME: Mas é a relação de confiança dos moradores com o estado, com a autarquia, é para mim uma condição fundamental, que interfere na mobilização de uma dinâmica destas.

[00:20:18]

Entrevistador: Pois, o que estava a dizer é que as organizações foram tomadas como, por exemplo na Cova da Moura, como um actor fundamental primário de “entrada no bairro”...

E12ME: Sim, sim, foram as organizações mas eu acho que eles tiveram preocupações de chegar à população, nunca tiveram a estratégia muito definida, porque eu lembro-me que no Vale da Amoreira, eles tentavam fazer o grupo de jovens para os escutar no diagnóstico mas não conseguiram, fizeram uma coisa mas sem continuidade. Portanto eu acho que a estratégia de chegar, quando não existiam, estruturas como a associação de moradores... porque algumas tinham um cariz [imperceptível] eu acho que lhes foi difícil chegar aos habitantes em geral não é. Eu acho que aí as relações dos bairros com as autarquias e as relações dos bairro... por exemplo a entrada no Vale da Amoreira, da administração central no bairro, foi um aspecto que causou surpresa, portanto foi um aspecto diria eu, que acabou por ser mobilizador, foi de um certo reconhecimento da importância que aquele território tinha, estava na agenda...

Entrevistador: Podemos dizer que houve uma alteração das relações entre o local, os habitantes e o bairro, com a administração central?

E12ME: Nalguns casos sim, nas percepções mútuas ou nas ideias que tinham do reconhecimento que é atribuído aquele território, a partir do momento em que o território é objecto de intervenção, é objecto de várias visitas. Na IBC há um aspecto que eu acho determinante, foi a liderança da IBC, enquanto o João Ferrão foi Secretário de Estado, a liderança que ele conduziu quer ao nível do Grupo Inter-ministerial, quer depois ao nível de ir a cada um dos territórios, mobilizar opiniões, esse foi um aspecto fundamental de reconhecimento social daquele território, de reconhecimento social daquelas pessoas.

Entrevistador: Portanto, se não tivesse havido esta estrutura a IBC não ia correr desta maneira?

E12ME: Se não tivesse havido aquele homem a conduzir aquilo, não teria acontecido daquela maneira, portanto eu acho que ficou também tão frágil quando foi a mudança de algumas pessoas mesmo, mesmo a mudança do próprio IHRU, uma iniciativa desta natureza num instituto que por natureza não trabalha junto dos territórios. Isto é, que por natureza têm bairros e não vai aos bairros.

Entrevistador: Ia chegar a este ponto. Era outra pergunta que tinha que era... são duas perguntas. Qual é o papel do estado central na concretização deste tipo de governança, multinível, e por outro lado até que ponto as mudanças que se verificam dentro do estado central, por exemplo o IHRU não era IHRU quando a IBC começou, era INH e IGAPHE, em que medida é que isto têm implicações na concretização da governança e da IBC? O IHRU mudou também?

E12ME: Não sei se mudou muito...

Entrevistador: É uma pergunta... Mas formalmente o IGAPHE era um banco de crédito, o INH era para a conservação do edificado, portanto não tinha nada destas lógicas...

E12ME: Sim, sim, sim. Quer dizer, eu acho que...

Entrevistador: Ou seja é um ping pong entre o local e o central, em que medida é que o local contribui a alterar o central e vice-versa? Qual é o papel do central no local?

E12ME: Eu não sei se se pode generalizar, porque eu acho que as dimensões políticas em cada um destes territórios, esta é uma preocupação que a IBC teve de escolher alguns territórios onde existisse alguma diversidade, não é, nós uma das perguntas que fazíamos quando eram os avaliadores externos eram "mas porque a escolha destes territórios e não outros?", não houve critério, não houve, vá, não houve uma identificação a nível nacional de quais eram os territórios que efetivamente podiam ser territórios críticos. Houve, eu acho que houve uma escolha de territórios onde existissem já algumas dinâmicas, ou alguns historial de intervenções, que permitisse implementar uma iniciativa desta natureza. Não é, portanto o Vale do Amoreira já tinha o PROQUAL, já tinha tido...

Entrevistador: O PER também?

[00:25:16]

E12ME: O PER tinha tido pouco... portanto também esta escolha de onde tinha tido mais ou tinha tido menos e era necessário experimentar... eu acho que houve da parte das pessoas que escolheram, basicamente o Zé Manuel Henriques, o... agora não me lembro o nome dele, que depois era o assessor do João Ferrão, também foi o que escreveu o decreto-lei, não sei, pronto,

mas foi com o Zé Manuel Henriques que conceberam o programa... eu acho que aquilo foi a conciliação de várias... entre duas ou três pessoas, de uma diversidade de aspectos. Mas a dimensão política dos territórios para mim foi um critério que foi pensado, não fossem só territórios da mesma cor política, portanto eu acho que escolheram territórios que tivessem um conjunto de diversidade para... diversidade mas também algumas garantias que existiam condições para implementar. Agora, quando isto é feito, estamos numa altura em que a discussão da Política de Cidades e do programa, e da reabilitação urbana, está muito na agenda, portanto eu acho que a passagem do INH e a junção do IGAPHE e do INH para o IHRU, vêm colocar no centro a questão da reabilitação urbana, na discussão. Mas da minha experiência, naquela, no IHRU eu acho que a IBC era uma bolha, portanto não era, não era... eu não senti que o IHRU com a IBC tivesse começado a pensar de outra forma a gestão dos seus bairros. Não me parece, ainda hoje não sinto que isso tenha acontecido, não é, não me parece, e sinto mesmo que havia ali uma certa, uma equipe que estava, vá lá, reforçada politicamente para implementar a IBC, mas quando a IBC começou a perder alguma desta força política, internamente a estrutura central, não abarcou, não a acolheu. Portanto eu acho que aquilo funcionou, com esse carácter experimental, mas penso que não teve a capacidade de contágio à dinâmica de funcionamento do IHRU. Portanto eu acho que as estruturas centrais são estruturas muito fechadas, muito lentas nesta implementação. Portanto eu acho que as lideranças, neste caso da João no IHRU e do João Ferrão como Secretário de Estado, e depois um conjunto... eu lembro-me quando fiz as entrevistas aos vários ministérios para perceber como é que eles avaliavam o Grupo Inter-ministerial, todas as pessoas consensualizaram que foi a liderança que... para já achava interessantíssimo que nunca tinham estado a articular, a Segurança Social o que diziam era que mesmo os seus ministérios não articulavam nada, portanto isso veio introduzir uma forma de pensar completamente diferente. Mas isso depois não teve capacidade de perdurar para além da liderança, portanto à medida que... para mim o que fez a diferença foi a concepção, a energia e a dinâmica que veio introduzida com o Secretário de Estado.

Entrevistador: O facto do IHRU ter 4 anos e a IBC ter mais ou menos 10 anos, de 2005 até 2013...

E12ME: Mas nos territórios não estive tanto tempo... mas sim, ok...

Entrevistador: Ou seja, o tempo é diferente, o IHRU depois vai mudando, o Estado central vai mudando, muda a presidência, e o programa tem outro tempo, e portanto será que os bairros sofrem destas mudanças? De alguma forma não houve continuidade portanto...

E12ME: Houve alguma continuidade de dinâmicas que aconteceram que resultaram de organizações, e de dinâmicas, também no Vale da Amoreira houve várias dinâmicas que ainda hoje perduram entre os parceiros... portanto não estou a dizer que a IBC não fez... a IBC gerou nalguns territórios algumas dinâmicas, mas era onde existiam já perfis de pessoas, ou de...

[00:30:15]

No Lagarteiro, não sei com o... é que as coisas estão, nunca mais estive, mas o Lagarteiro era nitidamente o território mais fechado, com menos capacidade crítica por parte das organizações, e que onde a própria animação do processo foi muito, fazer muitas coisas fazer, fazer, fazer, mas não estruturar junto das organizações, eu diria que... o Lagarteiro para mim, se me perguntassem

onde é que semeou menos, para mim no Lagarteiro foi onde foi mais difícil deixar coisas para perdurar. Fez muitas coisas, mas era uma equipa que estava muito preocupada em executar, a fazer rapidamente as acções para cumprir com a execução do programa, mas estas acções eram feitas pela própria equipa, não eram... vá lá, não era a preocupação de dar tempo às organizações para serem elas a conduzir o processo. Portanto hoje acho que o Lagarteiro não deve ter muitas dinâmicas da IBC, não sei, quer dizer teve o efeito que foi a IBC foi a entrada naquele bairro, que era um bairro que estava completamente ignorado, portanto a IBC veio por o bairro na agenda da autarquia, na agenda das organizações, e isso também teve efeitos importantes, investiu-se imenso na requalificação física do território, isso como é obvio é sempre importante, gera outras formas de satisfazer os habitantes, de implicações noutras dinâmicas, mas esta preocupação de trabalho com as organizações, resultou das dinâmicas que já estavam nos territórios, ou latentes ou... a Cova da Moura, foi sempre uma dimensão difícil, porque a agenda da IBC, os timings da IBC eram timings que tinham sido negociados com os timings das forças e das dinâmicas que aquele território tem, portanto foi sempre um processo muito discutido, muito negociado, muito... e isso para mim é um processo bastante interessante, percebes, porque é mais... respeita muito mais a própria dinâmica das organizações... Portanto se me dizes assim, se o estado central pode... quer dizer, eu acho que por exemplo algumas autarquias reagem à entrada do estado central no seu território não é, quer era a Câmara de, que era o Lagarteiro, a Câmara, não é, portanto estavam presentes mas estavam num processo de... pronto de gestão, de lideranças e de protagonismos não é, portanto de dar força ou não a algumas iniciativas... Portanto se me perguntas se a IBC é uma iniciativa que tem nos seus princípios capacidade de se implementar a uma escala, num programa nacional, agora, eu acho que isso implicava uma grande assunção política...

Entrevistador: Ou seja, por isso esta a falar do estado central, o IHRU por exemplo é um parte técnica mas também política, que também muda, portanto voltamos à questão da presença e da estratégia do estado central em agarrar ou não determinadas tipologias de políticas e formas de intervir, não é...

E12ME: Sim, sim...

Entrevistador: Sendo que Portugal também já tinha tido algumas outras experiências, não é, que já apontavam um bocado para este tipo de caminho, não é, como é o caso dos PRU...

E12ME: Sim, sim, sim. Mas não fez o que a IBC conseguiu fazer que foi... porque estes programas tiveram uma componente muito de intervenção física no território, eu acho que a IBC teve a capacidade que nenhum outro programa teve que foi efetivamente olhar para o território como um todo e articular dimensões materiais com imateriais, e de mobilização das... parcerias que eu não conheço nenhum outro que tenha feito. Portanto desde os PRU, ao PROQUAL, aos IORU também... mas pronto eram quase como se... uma coisa era a intervenção no espaço, outra coisa era a intervenção nas pessoas, ou na comunidade, são coisas muito separadas. Eu acho que a IBC teve um olhar efetivamente muito integrado nos territórios, uma forma interessante de intervenção, não é.

[00:35:13]

Entrevistador: Focando-nos nesta questão da mudança, podemos dizer que a IBC trouxe algumas mudanças?

E12ME: Trouxe mudança na forma de olhar, pronto, os territórios.

Entrevistador: Quais é que foram, estas mudanças neste sentido? Mudança na forma de olhar para os territórios do lado de quem? Dos peritos, dos habitantes?

E12ME: Eu acho que foi ter a capacidade de pôr os vários tipos de atores... os habitantes no sentido das estruturas representativas dos habitantes, os parceiros e as organizações, simultaneamente a olhar para o território, em muitos daqueles sítios as pessoas nunca tinham estado na mesma mesa, a terem acções para o seu território. E isso foi muito interessante e resulta de uma concepção, que eu acho que é o resultado que resulta de uma concepção de pensar o território e de agir no território. Não é, portanto pôs diferentes tipos de atores numa comunidade, desde o nível central ao nível local, aos habitantes, a pensar o território, e a pensar soluções para o território. Portanto, gerou essa dinâmica. Acho que depois esse papel da equipa do IHRU, que era um papel meramente animador, das forças de... foi sempre um papel obviamente complexo de construir, que eu acho que umas equipas tiveram mais facilidade do que outras em fazê-lo, acho que a equipa do Vale da Amoreira teve muito mais facilidade em fazer essas ligações e essas mediações do que a própria equipa técnica da Cova da Moura, acho que aí era difícil... do Lagarteiro era uma equipa que pensava que era ela que tinha que fazer tudo, a Cláudia e o outro que já não me lembro como se chama... portanto acho que a equipa do IHRU no Lagarteiro era uma equipa que achava que era ela que tinha que implementar tudo e portanto conduzir e fazer acontecer muita coisa. A equipa da Cova da Moura, ao meu entender, foi uma equipa que nunca estabilizou bem, portanto tinha a liderança da Helena, mas entradas e saídas das pessoas, portanto teve dificuldades em constituir a própria equipa, também teve dificuldade em ganhar uma posição clara na sua relação com as organizações, portanto teve sempre um papel que podia ser uma coisa como outra, portanto, teve alguma dificuldade em ser animadora de referência daquele processo, ao meu entender. A equipa do Sérgio, foi a equipa que eu acho que teve maior capacidade de construir este papel, que é um papel altamente difícil, desse espaço que é uma equipa, que é da administração central mas que não é uma equipa que... é uma equipa que tenta por o processo a mexer, mas não a ser o protagonista do processo, não é. Portanto, todas as forças a conseguirem construir... portanto eu acho que foi a equipa que mais legitimidade conseguiu ganhar no território, que era [imperceptível] pelas próprias organizações. Em nenhum momento eu senti que aquela equipa tivesse frágil nessa legitimidade. Na Cova da Moura teve, por parte de alguns atores, tinha... não era reconhecido esse papel e achava que ela própria... teve alguma dificuldade. Portanto eu acho que é um papel difícil, mas eu acho que um efeito da IBC foi ter posto essas circunstâncias, foi ter trazido dimensões de devidas competências de algumas comunidades com acções fortes, portanto teve... habitualmente estas intervenções eram intervenções muito definidas em serviços, em criar uma creche, ou em criar... em respostas-tipo, equipamentos... portanto isso foi uma abordagem mais centrada, não sei se posso dizer nas forças das comunidades, mas nas capacidades que os territórios tinham, e eu acho que isso é mais uma vez uma forma de conceber a intervenção de uma forma muito interessante.

Entrevistador: Houve alguma “transusão” entre os três bairros no contexto das equipas? Ou seja, o que acontecia num bairro depois em parte sugestionava uma acção num outro bairro?

[00:40:01]

E12ME: Não muito. Mesmo estas reuniões que eu dizia que existiam, quinzenalmente...estavam os três gestores, às vezes vinha outra pessoa da equipe, mas eu acho que... quando se estava a falar de uma situação os colegas obviamente ouviam isso, mas eu acho que não houve... uma coisa tipo “olha, mas naquele caso aconteceu assim e assim”, eu acho que não houve, mas também [imperceptível] eram diferentes em cada território, e também não havia muito essa preocupação. Eu também acho que as equipas tiveram ritmos muito intensos, portanto eu acho que essa capacidade de falar e de... por isso é que eu quase senti que estas reuniões... eu estava sempre a pôr-me no papel da equipa e dizia “bem, eles com não sei quantos problemas para resolver, nós estamos aqui uma manhã inteira a perguntar coisas e não a orientar”, vá lá, portanto senti que era um bocadinho desequilibrado neste sentido, e portanto eu diria que eu acho que nós, eu, E12ME, tivemos dificuldades em encontrar um guião de avaliação mais adequado à natureza e à complexidade do processo. Portanto eu acho que o processo era intenso demais, e que se punha... eu lembro-me que mesmo entre os consultores nós falávamos desta dificuldade que era... depois lembro-me que a Isabel Guerra disse, “mas nós temos que falar se não sabemos como é que a coisa é, o que é que está acontecer, portanto eles têm que nos dizer, ou escrevem coisas”, mas também, estarem só a escrever também era mais tempo que estávamos a pedir. Portanto eu acho que não conseguimos encontrar, vá no tempo que foi um modelo de avaliação que retro-alimentasse a intervenção, acho é que existia a continuidade e o relacionamento que tínhamos, permitia... pronto, a partir do conhecimento que cada... eu lembro-me que uma vez que houve uma área que o Zé Manuel Henriques teve um papel... pronto, a ajudá-los a discutir as estratégias... algumas estratégias que deviam assumir nos gabinetes de emprego, a Isabel também, portanto houve alguns temas que foram objecto de discussão e de alguma orientação, mas o que estou a dizer é de uma forma sistemática acho que nós... eu E12ME, mea culpa, acho que não tive capacidade nesse momento de estruturar o processo. E se voltasse hoje, acho de facto que é um processo que exige uma entrega... uma presença muito forte, uma equipe muito... porque não é aplicar instrumentos que estejam pré-feitos, de participar, porque ali a questão que se coloca é precisamente, em termos de avaliação, de que forma é que estas negociações que estão a ser feitas entre os vários níveis, estão a entrar ou não o processo. E de que forma é que... são várias dimensões que temos que estar sempre a olhar. De que forma é que as dinâmicas que se estão a estabelecer com e entre as organizações, estão a conseguir ganhar capacidade de funcionar, o que implica uma mudança organizacional dos parceiros, não é. Se pôs à prova determinadas organizações, um conjunto já de coisas já formatadas, ou assumidas...

Entrevistador: Lembra-se se houve um momento mais significativo do que outro, em que foi mais evidente que alguma coisa estava a mudar nos bairros... e no processo? Um momento, uma fase, uma passagem mais significativa, que ocorreu no diagnóstico, ou na implementação?

E12ME: Não, eu acho que a fase de concepção foi uma fase que mexeu muito com os territórios, portanto eu acho que foi a fase que estava bem... estava estruturada, porque estava bem

definida, eu acho que foi um efeito surpresa e foi, introduziu um ritmo na capacidade de mobilização das comunidades e das organizações para fazer o diagnóstico, e de ter posto várias pessoas à volta da mesa, e de ter posto a administração central, da administração local, portanto esta fase foi uma fase que teve uma energia positiva muito forte. Depois desta fase houve um interregno, houve uma paragem até haver gestores e até haver equipa.

[00:45:05]

E eu acho que isto esteve mais de um ano. Portanto, e esta energia que se gerou aqui, perdeu-se. E depois, eu penso que quando entrei, já estavam todas as equipas criadas, e já estavam nos territórios, mas estavam há muito pouco tempo. Portanto a ideia que eu tenho... de facto devia ter feito algum trabalho de casa para recuperar a memória... a ideia que eu tenho é que quando eu entrei, portanto eu penso que entro em 2009, quando entrei as equipas já existiam, mas há pouco tempo, e com uma pressão enorme para executar porque se não perdiam-se os dinheiros. Portanto, este tempo diria eu, que foi um tempo, portanto eu tive lá só um ano, e foi o ano em que havia uma grande preocupação de aumentar a execução de programa, por causa dos financiamentos, de desempenho, é uma altura em que o próprio IHRU está numa grande convulsão, é uma altura em que já tinha sido o Secretário de Estado, e durante este ano que a João também sai, portanto o próprio programa está muito frágil... em que a própria diretora sai, e portanto quando o programa terminou, quando ela sai, terminou no sentido do financiamento...

Entrevistador: O IHRU saiu em 2012, 2013...

E12ME: Sim, mas esta fase depois deu lugar à outra fase, a terceira fase que era da sustentabilidade, e esta fase de financiamento...

Entrevistador: Que nunca se realizou esta terceira fase...

E12ME: Não, mas espera aí, 2009... quando o ICS faz a avaliação externa era 2010...

Entrevistador: Entende o CES de Coimbra talvez?

E12ME: O CES, o CES... 2010...

Entrevistador: E em 2011 é que as coisas começam a desmoronar-se muito..

E12ME: Então eu não entrei em 2009, entrei em 2010, este ano que estou dizendo que a João sai deve ser 2010... pronto, então eu entro em Janeiro de 2010, e portanto a ideia que eu tenho é que isto deve ter sido 2008, fim da primeira fase... 2008, e aqui um ano e tal de um certo impasse, e depois as equipas... deve ter sido 2009, porque estava há pouco tempo, e 2010 é o ano de pôr o programa para ganhar credibilidade e de pôr a funcionar, mas de grandes alterações dos pivots do programa e de uma certa preocupação de gestão do desempenho do programa... e de grande turbulências em termos de... dentro do IHRU.

Entrevistador: Esta questão do desempenho, a IBC era particular porque contrariamente a outros programas, estou pensar ao PER por exemplo, que não tem nada a ver, mas o PER é o clássico exemplo de um programa central e centralizado que depois chega aos territórios, tem um pacote de dinheiro, e diz às Câmaras, "Temos este dinheiro..."

E12ME: Sim, e façam o que quiserem...

Entrevistador: "Identifiquem as áreas, os bairros, etc." A IBC quando foi pensada não tinha o dinheiro à partida já definido para as acções...

E12ME: Sim, sim.

Entrevistador: Foram pensadas as acções e depois foi-se procurando o dinheiro, o QREN, os EEA Grants, não é?

E12ME: Sim, sim, sim, sim...

Entrevistador: Até que ponto é que isso foi um aspecto positivo ou negativo?

E12ME: Eu acho que foi as duas coisas, eu acho que foi positivo porque veio desarrumar a forma como as pessoas, e neste caso as autarquias e as entidades estavam habituadas a se relacionar com a administração central e com os financiamentos, portanto acho que isto veio dizer que não é isso que importa, e portanto é pensar o que é que é necessário para o território e a capacidade do território de depois procurar estes recursos. Contudo... portanto isso foi positivo, eu acho que isso foi inovador, foi interessante. Eu acho que foi negativo porque não acautelou um conjunto... era necessário haver um pacote de dinheiro disponível para acções que fossem facilitadoras de animar determinados processos, que depois esteve-se muito tempo à espera que esse dinheiro viesse. Portanto eu diria que se calhar a solução ideal era um mix disso...

Entrevistador: Portanto ter uma base mínima para fazer determinadas coisas...

E12ME: Sim, disponível...

Entrevistador: E que deixasse a porta aberta para outras coisas eventuais...

[00:50:01]

E12ME: Isso mesmo. E que mesmo que se fosse procurar, mas que fosse um processo mais ágil, porque depois não se revelou um processo ágil, foi um processo que demorou muito tempo e que depois começou a comprometer também outras dinâmicas que estavam a surgir mas depois não havia o dinheiro... portanto houve aqui uma dificuldade de gerir vários tempos, não é, os tempos dos territórios como estava a dizer, os tempos das propostas, e depois a existência do dinheiro... isso foi um processo também..

Entrevistador: Em que medida é que a IBC nesta questão do financiamento, mas também de programas que aferiam à financiamentos diferentes, por exemplo o EQUAL, em que medida é que a IBC por exemplo dialogava com o EQUAL, que era ainda outra coisa...?

E12ME: Acho que não dialogava... dialogava com o EQUAL? A IBC? Acho que não dialogava?

Entrevistador: Sim, houve uma avaliação do EQUAL na IBC do Manuel Pimenta...

E12ME: Sim, mas não... o EQUAL que aconteceu num território que era o Vale da Amoreira que por acaso estava a ser objecto da IBC, mas não integrando...

Entrevistador: Não integrava mas estava a acontecer em simultâneo?

E12ME: Sim... não, em simultâneo não, foi um bocadinho antes... não sei, só a Susana é que pode dizer isso... a Susana é que é a peça chave disto tudo. Ela fez um documento no fim...

Entrevistador: O Registo de Processo em 2012...

E12ME: 2012? Já tinha terminado então...

Entrevistador: Estava a acabar sim...

E12ME: Já não estavam as equipas?

Entrevistador: Não, já não estavam.

E12ME: Já não estavam... mas formalmente ainda estavam..ok, ok, ok, ok.

Entrevistador: Foi em final de 2012 [falas sobrepostas]. É interessante porque neste registo de processo, que é uma memória e não uma avaliação... são 300 e tal páginas...

E12ME: Sim, sim, aquilo foi o processo de luto dela...

Entrevistador: Sim. Eu quando conheci a Susana, foi quando foi à Cova da Moura dizer que IHRU ia sair, estava a chorar.

E12ME: Foi tudo muito intenso.

Entrevistador: Mas é engraçado porque eles falam de, apesar de não ser uma avaliação, mas falam de questões mais intangíveis, como captar os processos de aprendizagem... uma coisa que às vezes penso é por exemplo a Rede de Empregabilidade do Vale da Amoreira, que é uma coisa que ainda hoje existe, será que é um efeito líquido da IBC? É uma coisa que ainda existe não é.

E12ME: Eu diria que sim, eu diria que sim. Claro, claro, claro.

Entrevistador: Tal como na Cova da Moura, as associações ainda dialogam umas com as outras, mesmo numa forma conflitual...

E12ME: Claro, sim, sim, sim, porque foi gerado e foi provocado por este processo, sim, claro. Foi induzido, não é.

Entrevistador: Uma coisa interessante, que gostava de pedir a sua opinião é se acha que nalguns territórios, por exemplo na Cova da Moura, à frente do historial todo, voltou-se hoje em dia à estaca zero, depois da IBC?

E12ME: Ah, eu acho que não. Eu agora estou a dizer, não estou a dizer isso segura, porque para já não faço a mínima ideia do que está a passar e acontecer no Lagarteiro, mas eu acho que não se voltou à estaca zero, e acho que, pronto, quando estes processos terminam, eu acho que a história da acção pública nos territórios, é determinante para as dinâmicas que existem nos territórios, isto é, territórios onde há um historial de investimentos descontínuos, de facto, mas depois saiu, e depois não ligo...

Entrevistador: A questão da memória, no fundo.

E12ME: Sim, esta história da desafecção pública gera em meu entender, na minha experiência nos territórios em Cascais, gera por parte das comunidades, uma descrença total e não só, uma apatia na sua capacidade de se posicionarem até face ao seu próprio território e à sua própria vida. Portanto eu diria, prefiro um território que nunca teve nada, do que um território que teve sempre iniciativas que podem gerar algum resultado, mas onde a frustração às vezes é maior do que a eficácia. Mas eu não tenho a percepção que isso tenha acontecido em relação à IBC, isto é, eu acho que a eficácia da IBC, sobrepôs-se à frustração que possa ter gerado nalgumas áreas ou junto dalguns atores.

[00:55:00]

Portanto, e eu acho que isso resultou da... também de uma questão que foi... eu acho que o processo sempre foi transparente para os atores, isto é, nas reuniões o IHRU sempre deu a cara e sempre disse as dificuldades que estavam a acontecer, se tinha financiamento ou se não tinha, julgo que sempre foi relativamente aberto, e isso por muito que tenha gerado tensões, e esses mesmos... mas isso as pessoas depois compreendem isso, que dizer, e portanto apesar de ter gerado alguma frustração porque esperavam que tivesse acontecido alguma coisa que não aconteceu, mas compreendem porque é que não aconteceu. Outra coisa é um território ser abandonado, e sem perceber o porquê, certo. Portanto eu acho, eu diria, a percepção que eu tenho e... por isso que eu às vezes digo que não... eu gostei bastante desta experiência, mas é

muito complexa, e portanto também, não sei como é que se faz de outra maneira, acho que identificou-me na forma de conceber, a forma que esteve presente na concepção, identifico-me bastante, mas acho que ela tem tantas complexidade que às vezes pode ser a sua pior amiga, pode.... mas eu sinto que não está na estaca zero, até poderia ter ficado numa estaca até pior, de desmobilização ou de descrença, e eu acho que não. Acho que teve níveis de eficácia, e teve níveis de alterar as regras do jogo, e o relacionamento dos atores, que... pronto as pessoas falam da IBC, não é...

Entrevistador: Pois é isso que queria perguntar-lhe, o seu perfil enquanto perito é interessante, pertencendo à Câmara, mas também a academia etc., é um verdadeiro expert.

E12ME: Não sei, não sei, porque quando pergunta de avaliação, eu sinto e digo isso muitas vezes, há dois ou três anos estive numa formação nos Açores com o Zé Manuel Henriques, e ele pediu-me para dar o modelo de avaliação, e eu disse, “mas Zé Manuel, eu percebo pouco de avaliação”. Eu sinto, por exemplo estas questões de avaliação destes programas, eu sinto que nós tínhamos que trabalhar bastante nisso, eu sinto que é um pouco pela minha matriz, se calhar pela minha experiência de intervenção, nos territórios, que me ponho sempre no papel [imperceptível] que me ajuda a analisar, mas em termos de avaliação de competências, eu sinto que nos faltam imensas competências para analisar sistemas tão complexos como estes.

Entrevistador: Estava a dizer que mudou a alguma coisa nas pessoas com a IBC, as pessoas ainda falam da IBC ainda hoje...

E12ME: Sim, sim.

Entrevistador: Há poucos dias li o vosso programa da Câmara de Cascais relativo ao PAICD...

E12ME: Sim, sim mas é fraco, o Plano de Acção de Intervenção para as Comunidades Desfavorecidas, sim, depois há o PARU e os PEDU...

Entrevistador: Estes instrumentos todos, não digo que vêm da IBC, mas tem aí algum aspecto de concepção, de raciocínio, de filosofia? Talvez não são estes os exemplos melhores, mas a minha questão é, vê hoje em dia algumas coisas da IBC em outros programas, em geral? Se calhar o PAICD não é o exemplo melhor, mas...

E12ME: Eu diria assim, se eu disser como é que o PAICD foi feito em Cascais, eu estive envolvida na concepção, eu diria assim, não tava nada direcionado, de maneira... eu estive na concepção do PAICD, mas a maneira como surgiu... o PEDU tinha várias, tem três componentes, certo, tens a reabilitação de zonas urbanas, tens o PAICD e depois tem o da mobilidade, o PARU, pronto. A forma como em Cascais estes três instrumentos de... qualificação do território, como foi feito, não foi feito numa concepção de início. Foi feito, surgiu num mês, cada serviço fez, juntou, foi feito de forma tradicional Mesmo o PAICD tem um olhar do território muito segmentado, pouco estratégico de abertura de alguns daqueles territórios que têm uma margem... territórios com uma imagem negativa e muito segmentado... portanto eu diria que o PAICD para ali não tem o olhar estratégico de abrir ao bairro.

[1:00:09]

Por isso que eu acho que não é uma IBC, porque para mim a IBC teve um pensar de abertura, pensar de construir uma coesão daquele território nas ligações, teve um pensamento muito estratégico, para mim a IBC. O que eu acho é que alguns destes programas, quer dizer, todos nós

técnicos que trabalhamos nestas áreas, todos nós sabemos já o que é que não funciona, mas há uma incapacidade enorme ao nível das políticas locais e da gestão e de organização de uma autarquia, de por vários técnicos a pensar numa lógica da IBC. Portanto eu acho que em termos de concepção, todos somos humanos...

Entrevistador: Mas é um não querer ou é uma falta de quadros institucionais e de trabalho de apoio que possibilitem esta coisa?

E12ME: Também, sim, também... Os meus colegas de urbanismo...

Entrevistador: Ou seja, é uma questão [falas sobrepostas].

E12ME: Nada disso, de gerar massa crítica, não há. Os meus colegas da... arquitectos, da área da reabilitação urbana, mesmo a forma como pensam a reabilitação é uma forma muito física e é a uma escala muito pequenina, muito pouco estratégica, muito... se calhar eu também a forma como penso, eu sou assistente social não é, portanto a forma como penso um território como... por exemplo o PAICD da Cruz Vermelha, aquilo para mim são fachadas, porque nós não tivemos a capacidade de pensar para as intervenções do espaço físico serem intervenções que operassem a situação daquele bairro em termos sociais, portanto são sempre coisas muito pontuais e muito pouco, muito descontínuas. Portanto se a IBC perdurou? Eu acho que, quer dizer, eu acho que a IBC bebe de uma discussão teórica e conceptual que ainda hoje está presente, mas que isso não se traduz nas práticas, de actuar nos territórios, e nas Câmaras. Eu diria assim, a Câmara de Cascais até diria que é uma Câmara muito inovadora, mas... eu falei com uma colega minha que sempre trabalhou em Almada e ela dizia-me, "ah, tu não imaginas a gestão dos bairros aí". Acho que temos um olhar muito tradicional, muito setorial, muito... não temos uma concepção IBC, faltava-nos ter algum líder que aderisse e pensasse assim. Depois muitas vezes estes instrumentos surgem num mês para fazer uma candidatura e surge e faz-se sem haver o tempo de pensar os territórios...

Entrevistador: Pronto acho que...

E12ME: Não sei se o estou a desiludir em relação à IBC... tendo achado que foi um programa interessantíssimo, acho que foi um programa que... fica enredado na sua complexidade, fica um efeito qualquer da IBC de alguma... inércia, não é inércia, fica muito dependente, ele está muito dependente de muitas coisas, e portanto ele teve depois dificuldade em implementar porque dependia de... ficou muito preso... foi tão ambicioso na sua concepção, e na sua estrutura de vários níveis, mas depois a sua implementação ficou muito presa às dinâmicas de cada uma dessas componentes. E as estruturas organizacionais demoram muito tempo a mudar e as lideranças seriam fundamentais e elas não sempre tiveram ao longo do tempo da mesma forma, não é. Assim como a Maria João deixou aí um vazio, assim como a Susana, pronto.

[conversa até 1:05:21]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E13MI

Ficheiro de origem: E13MI.m4a

22/11/2017

00:00:00 - 00:55:14

Entrevistador: Antes de mais, eu queria perceber um bocadinho qual foi o seu... eu sei que é uma pergunta um bocadinho pessoal, mas a mim ajuda-me a perceber os vários actores, as várias pessoas que foram envolvidas, como é que chegaram à iniciativa, o que faziam antes, porque isso é importante por várias razões. O Sr. foi presidente da junta de Campanhã naquela altura... mas antes já..

E13MI: Mas antes... já era presidente. Quando... o projecto foi lançado eu já era presidente e foi com bom agrado que vi o aparecimento desse mesmo projecto já que... ele vinha de encontro às necessidades que existiam que nunca tinham sido vindas a público já que era um projecto piloto e que englobava várias zonas degradadas, dois locais no sul, perto de Lisboa, e aqui no Porto no bairro da Campanhã. Portanto... eu vi de bom agrado logo essa iniciativa. Devo dizer que para que possa ficar com ideia que de facto o início não foi nada fácil já que... no caso do Porto, as cores do governo e da Câmara eram diferentes e a Câmara do Porto viu quase como uma sobreposição a possibilidade de o governo estar a intervir numa área mais próxima.

Entrevistador: Portanto digamos assim, o partido da Câmara e o partido da Junta eram diferentes?

E13MI: Também. A Junta era do partido socialista e a Câmara do PSD, e o governo nessa altura também, aquando do lançamento, e isso passa-se no início do governo de Sócrates, portanto socialista, e o lançamento de tudo isso criou aqui alguma dificuldade de percepção de Câmara daquilo que se queria fazer. E portanto houve alguma dificuldade momentaneamente porque as coisas começaram, digamos a não correr com a celeridade que nós desejávamos, não é. Começando primeiro por um levantamento das carências... este projecto, como disse um projecto piloto tinha... como os intervenientes o IRHU, o governo com todos os ministérios, que era uma coisa que nunca tinha acontecido, a Câmara Municipal do Porto e depois as forças locais políticas e sociais.

Entrevistador: Já agora, a Junta de Freguesia da Campanhã, já esteve envolvida antes da Iniciativa Bairros Críticos em outros programas de intervenção requalificação urbana ou não? Foi a primeira experiência?

E13MI: Digamos que foi aquela mais forte, aquela que existia era meramente camarária não era... não tinha ligações a outros ministérios e portanto esta aqui, pela forma como foi criado, nós podíamos contar com todos os ministérios e como era o caso da saúde da educação do trabalho da formação, tudo aquilo que era importante porque num espaço como aquele degradado como estava, necessitava de uma intervenção total. Porque se uma pessoa trata só de uma parcela descobre as outras e a sociedade não se condói com isso porque é importante que uma pessoa para ter uma casa, tem de ter condições de trabalho, tem de ter condições de saúde, de higiene, de formação, de trabalho para manter essa paz familiar, que é tão importante, numa família, porque o problema nos bairros sociais é quase todas as famílias são desestruturadas, e portanto é

muito importante que todos os factores que introduziam isso nos caso dos ministérios pudessem ajudar em conjunto para que o resultado fosse bom.

[00:05:01]

E de facto durante todo o tempo, quando foi aprovado... assinado o contracto em Lisboa e que a Câmara esteve presente e ficou vinculado a este projecto, depois houve de facto...tiverem que intervir. E durante bastante tempo, porque estas coisas como deve calcular tem de se fazer primeiro, como disse, fazer a leitura sobre as situações e depois actuar sobre os diferentes [imperceptível], as coisas foram correndo bem, no bairro as associações existentes serviram para que isso acontecesse, a própria escola, houve um trabalho de levantamento de todos os problemas sociais, e as famílias para...

Entrevistador: Neste levantamento a junta foi envolvida no levantamento?

E13MI: Sim, logo.

Entrevistador: Vocês mobilizaram recursos vossos humanos?

E13MI: Sim humanos, os nossos assistentes sociais e materiais, inicialmente até usando a nossa própria junta para reuniões [falas sobrepostas] para que as coisas decorressem, e muitas das reuniões... até ao projecto ter um espaço que foi cedido pela Câmara, junto do bairro do Lagarteiro para funcionar aí, com funcionários que estavam a ser pago pelo IRHU e que estiveram lá enquanto existiu o projecto e portanto acho que os resultados foram exemplares. Foi muito vantajoso para a população daquela zona que este projecto tenha existido. Como disse, foi implicado toda a parte ministerial, a própria polícia de segurança pública, todos os ministérios, e fizeram de bom agrado, houve ali uma força enorme para que o projecto vingasse e aconteceu que os resultados foram bastante bons. Em termos do edificado, conseguiu-se na altura fazer a recuperação de 9 de 13 blocos existentes no bairro, os outros só foram recuperados depois de já ter acabado o projecto, agora já não no período desta câmara. A verdade é quemuito daquilo que estava a ser levado a cabo e quando o IRHU nos tirou o tapete deixou de facto de funcionar. Projectos destes têm de ser levados a cabo durante muito tempo. Eu diria que para resolver um problema de educação, de saúde são precisos 20 anos.

Entrevistador: O tempo do projecto foi muito curto?

E13MI: É muito curto. Em termos materiais resultou alguma coisa, em termos do edificado, mas em termos daquilo que era importante que era a solidificação da população em si das suas necessidades, de projectá-la para o futuro ficou aquém, com o desaparecimento, quando entra o governo PSD-CDS, o IRHU cortou as verbas para o projecto e estrangulou tudo aquilo que tinha sido feito, e que a meu ver deveria ter sido projectado para outros bairros ainda...

Entrevistador: Sim era a ideia inicial..

E13MI: Sim a ideia inicial que como experiência piloto depois fosse transportado para outros bairros.

Entrevistador: Já agora esta... perspectiva do projecto piloto, da integração das várias acções, da integração dos vários ministérios, de muitos parceiros, essa coisa era uma coisa nova?

E13MI: Foi, completamente nova.

Entrevistador: Foi difícil para a sua Junta e para o seu orgânico, para as pessoas que trabalhavam consigo na Junta receber esta abordagem e aplicá-la? Foi complicado concretizar?

E13MI: Eu julgo que não, esse papel de alguma forma já era veículo dos assistentes sociais, só que não tinham meios suficientes para os desenvolver, e como deve calcular estes projectos não se condõem com o [imperceptível] tem de haver sempre alguém por trás com poder para funcionar e que se sintam quase obrigados a cumprir. Se for só voluntariado... é muito interessante no princípio mas depois vai desaparecendo.

[00:10:06]

Agora quando um funcionário que está lá do ministério da educação tem o aval do seu ministério para resolver um problema da escola, dos alunos, dos professores... a pessoa ligada a saúde tem a possibilidade de fazer... [imperceptível] vacinarem-se, tudo aquilo que uma panóplia de problemas que existem só podem resultar quando tem alguém por trás com força suficiente e com meios. Quando isso desaparece acabam por que as pessoas deixem de estar vinculados e com força suficiente, em termos humanos e económicos para resolver a situação. É muito importante que isto seja visto como uma... só resulta se todos, os ministérios, todos estiverem implicados numa situação destas, caso contrário perde-se. Aquilo que foi aprendido por país resultou um pouco, mas aquilo tem de ser passado de pais para filhos, tem de haver uma sequência para que resulte. Por isso eu digo que tem de ser um projecto, tem de ser no mínimo 20 anos e se possível numa geração. O grande problema dos portugueses em relação por exemplo aos países nórdicos é educacional. Nós chegamos a qualquer país nórdico e eles sabem estar, tem um tratamento diferenciado, sabem que têm obrigações, que têm alguns direitos mas também têm obrigações, aqui se não trabalharmos isso bem... tudo aquilo que foi feito foi muito importante, porque houve a percepção, o ganho das pessoas que intervieram no projecto, e julgo que um dia isso seja transportado, espero que seja esse o caso, para que as pessoas se apercebam que isto é muito importante para a maior parte do país, de forma diversa. O problema do Lagarteiro, são problemas que têm a ver com problemas sociais e até problemas raciais, nós temos aquele caso de pessoas negras e ciganas desses bairros, e conseguir fazer com que as pessoas respeitem e apoiem dentro [imperceptível] que tem de ser do conjunto e não cada um fazer o que quer e lhe apetece, pode acontecer numa terra qualquer do nordeste transmontano onde os problemas são diversos, mas de qualquer maneira esta aplicação desta... junção de ministérios para essa mesma gente pode resultar de uma forma diversa, e pode ter ganhos para essa população, quer dizer isto pode ser aplicado em todo o país, naturalmente tem de haver empenho, e tem de ser mesmo o governo a fazer, seja ele qual for, mas tem de dedicar todos os ministérios para isto, se for só um resolve só um canto da casa..mas ele continua sem trabalho, o seu filho não vai para a escola...Aqui no Porto há uma coisa que se passou foi muito complicada, em respeito aos bairros sociais, havia um bairro aqui no Porto, na altura que o Dr. Rui Rio era presidente, era afamado pela droga...o São Joao de Deus.

Entrevistador: Ah o Bairro São Joao de Deus.

E13MI: O que é que acontece, ao destruir esse bairro, a promessa foi que iam ser destruídos esses bairros e iam ser construídas novas habitações que iam dar possibilidades a essas pessoas... de ter outra habitação e dar um acompanhamento social... [imperceptível] que depois distribuíram por outros bairros todos, é como uma pessoa ter uma célula maligna num órgão e depois espalhá-la pelo corpo inteiro.

[00:15:01]

Digamos não resultou essa falta de acompanhamento, como as pessoas foram distribuídas, acarretou alguma destruição da qualidade nos outros bairros. Não porque as pessoas fossem más, mas não estavam integradas, e nem os integraram no meio, chegaram lá e plantaram-nas... e isso resultou mal, não é. No caso do Lagarteiro como no Cerco, são bairros grandes, isso claro que teve uma influência muito grande. Isso também foi acautelado aquando do programa dos bairros críticos, as pessoas que lá estavam trabalharam de forma a tentar integrar as pessoas que vieram de outros bairros para ali que é muito importante, e digamos tudo isso, essa experiência pode ser aproveitada para outros locais.

Entrevistador: Houve um momento em que vocês... você como presidente da Junta, em que foi mais claro, que perceberam que as coisas estavam a mudar? Houve um momento significativo, um período, um evento em que foi mais claro que no bairro estava a melhorar, em termos de melhoramento...

E13MI: Sim, sim. A forma como as pessoas colaboravam com as iniciativas e a forma como essencialmente na escola também os miúdos e os pais começaram a aperceber-se que ia resultar, no que diz respeito... ao aspecto social acho que as pessoas se aperceberam primeiro e relativamente à parte do edificado elas tinham sempre algum receio que a coisa não corresse... de acordo com as expectativas que foram criadas durante muito tempo e aquilo ia, o bairro ia ser recuperado... Foram tantos anos a dizer que elas estavam de pé atrás mas depois quando começaram as obras, então a população mostrou naturalmente que estava grata e tentou colaborar para que a coisa resultasse.

Entrevistador: O facto de ser um processo que criou expectativas durante muito tempo e que depois pronto acabou, o IRHU saiu mudou o governo... e isso foi o aspecto negativo, porque criou-se uma expectativa ao longo do tempo e depois...

E13MI: Exactamente. Depois houve o cuidado em ter de dizer as pessoas “Olhe nós estamos aqui, vamos continuar a lutar para que o resto do bairro seja recuperado” e isso acontece, quando foi criado o Campanhã XXI, só que o Campanhã XXI estava ligado com a fundação social do Porto e também acabou.

Entrevistador: Porto Social não é? Ah porque faliu?

E13MI: Não, a Câmara achou que não [im perceptível].

Entrevistador: Portanto a Junta também trabalhou com o Campanhã XXI, depois dos bairros críticos?

E13MI: Sim enquanto não arrancou. Trabalhou enquanto o Porto Social existiu, mas essencialmente a nossa intenção era não deixar quebrar o ciclo, no edificado porque de resto não tínhamos hipóteses nenhuma de fazer mais do que aquilo que era o edificado junto da Câmara Municipal do Porto, o trabalho desenvolvido noutras áreas perdeu-se um pouco, ainda mantivemos alguns assistentes sociais a trabalhar no que era possível, mas não teve o impacto perante a população do que é um trabalho social que estava a ser desenvolvido nos bairros críticos.

Entrevistador: O que foi concretamente a fundação da Junta de Freguesia do Lagarteiro? O que foi concretamente que fez? Mobilizou recursos, pessoas?

E13MI: Nós mobilizamos os nossos assistentes sociais para o projecto.

Entrevistador: Ah assistentes sociais. Mas faziam parte da Junta? Já eram trabalhadores da Junta?

[00:20:04]

E13MI: Sim, sim, já eram trabalhadores... foram intervenientes no projecto, o Dr. António Pinto.

Entrevistador: Como é que se chama?

E13MI: António Pinto. Era o assistente social que estava junto dessa zona. Nós tínhamos 3 assistentes sociais porque era uma freguesia grande, era o que estava mais próximo do Lagarteiro e que trabalhava mais... era o Dr. António Pinto e portanto...

Entrevistador: Acha que eu poderia falar com ele também?

E13MI: Acho que sim, também poderia ter outra perspectiva...

Entrevistador: Portanto no fundo foi mais a parte dos assistentes sociais, que a Junta foi mais envolvida..

E13MI: Intervimos... Eu fiz sempre parte do trabalho..

Entrevistador: Com a Cláudia Costa?

E13MI: Com a Cláudia Costa exactamente. A Cláudia Costa nessa altura estava a trabalhar para o IRHU, mas ela fazia parte do Porto Social, e era funcionária da Câmara anteriormente, convidada pela Dr. Virgínia,

Entrevistador: Que já morreu, queria entrevistá-la, mas disseram-me...

E13MI: Que já morreu, que era a pessoa que estava a frente do IRHU... ela era funcionária da segurança social e era uma pessoa muita vida, e portanto conseguiu-se coisas interessantes. A própria escola teve intervenção nessa altura, a escola do Lagarteiro, e eu consegui pela minha persistência, fazer um pavilhão...

Entrevistador: Que era o projecto Âncora não é? O pavilhão multiusos?

E13MI: Exactamente, as pessoas não queriam muito mas eu achei que era preferível uma coisa que ficava para futuro do que estar a alugar duas ou três casas e fazer... e como era a zona carênciada, ainda hoje, e bem aquele pavilhão esta a ser utilizado, deu ali um arco de [imperceptível] para fazerem [imperceptível], infelizmente às vezes as associações não funcionam como nós desejamos, o associativismo tem vindo a perder... mas de qualquer maneira está ali um espaço que pode ser aproveitado, não só para o bairro mas também para a freguesia, e acho que também isso se deve ao projecto bairros críticos. Nessa altura a própria Câmara, eu não queria, mas o Dr. Vladimiro Feliz que era o homem que estava na Câmara Municipal do Porto, e ele dizia "Não sei como é que há dinheiro para fazer investimentos" e eu dizia "então se assim é porque é que você se [imperceptível] para esse projecto, na altura era a Junqueira da Dinamarca...

Entrevistador: Era da EEA grants, era da Noruega.

E13MI: Noruega, Noruega, era um país nórdico. E eu disse "se não o aproveitamos esse dinheiro vai embora", e na altura fez-se, felizmente. Depois... quando falar com o Dr. António Pinto ou quiser que eu o leve lá, ao bairro... Conhece o Bairro?

Entrevistador: Fui uma vez... Mas tenho de voltar.

E13MI: Quando precisar, eu levo-o lá.

Entrevistador: Com é que vocês da Junta acompanharam todo o processo? Foram envolvidos desde o início? Assinaram o protocolo de parceria, não é, assinaram um compromisso formal, de

executar determinadas acções fundamentalmente, e depois também acompanharam a Campanhã XXI, etc. Neste processo todo, no seu modo de ver, foi bastante linear ou houve conflitos entre as associações e Câmara, a Junta e câmara, houve muitos conflitos ou foi bastante linear?

E13MI: Não, foi bastante linear... eu julgo que, como disse...inicialmente houve algum... a Câmara não actuou com a celeridade que era necessário, não esteve de acordo, e o seu esforço inicial não foi tão vincado, mas depois na parte final, verificou que as coisas estavam a funcionar, e parece-me que as coisas correram normalmente, não houve assim problemas de maior.

[00:25:28]

Entrevistador: Teria muitas mais coisas para lhe perguntar, porque é muito interessante... Posso-lhe roubar ainda uns minutos... Já falamos do que foi bom, o que é que não foi bom, para além do facto das questões partidárias, entre governo, Câmara, ou seja isto foi uma coisa negativa?

E13MI: Sim mas isso como disse foi inicialmente depois as coisas desvaneceram.

Entrevistador: Houve outros elementos, no seu modo de ver que foram negativos? Que complicaram o processo?

E13MI: Eu julgo que foi... mais na parte final que com o adiamento do próprio IRHU, as pessoas que estavam a trabalhar sabiam que estava a prazo e isso de alguma forma dificultou que as coisas tivessem alguma continuidade. Digamos, o saber que aquilo tinha um fim próximo foi uma maior pressão, de resto não vi assim grandes problemas, porque a população foi sempre bastante... participativa no projecto.

Entrevistador: Quantos bairros é que há, que havia ou que há deste tipo na Junta de freguesia da Campanhã? Há muitos?

E13MI: Digamos... os bairros sociais são diferentes uns dos outros, há de facto alguns que pelo seu tamanho e a forma como foram geridos... alguns mais antigos até socialmente são alvo de alguma diferença... ficaram manchados com a definição não criteriosa das pessoas, mas na altura dava um total de 14 bairros, era uma coisa enorme.

Entrevistador: Ou seja a minha pergunta é, destes 14, o Lagarteiro foi a melhor escolha ou poderia ter sido escolhido outro bairro?

E13MI: Eu acho que foi bem escolhido... O único bairro que poderia ter sido escolhido nessa altura, poderia ter sido o Cerco...

Entrevistador: Como é que se chama?

E13MI: Cerco. Bairro do Cerco, que tinha características...

Entrevistador: Mas é da mesma Junta de Freguesia?

E13MI: Sim, tudo na mesma Junta. Ali, no total tínhamos 14 bairros sociais, uma densificação muito grande de bairros sociais.

Entrevistador: Eu estou a perguntar porque na verdade, os bairros críticos foram uma iniciativa central que depois envolveu o Local, mas a escolha dos 3 bairros foi de cima para baixo, não é, e o que penso é "Porque aqueles bairros e não outros?"

E13MI: Sim, mas acho que escolheram bem só poderia ser esse ou o Cerco da Campanhã, agora não posso falar doutros bairros fora da minha freguesia. Claro que há muitos bairros assim na cidade do Porto com problemas idênticos [imperceptível] mas aqui de Campanhã só poderia ser esse ou do Cerco, o critério foi bem escolhido.

Entrevistador: Esteve na freguesia desde quando até quando?

[00:30:00]

E13MI: Eu na freguesia estive desde 76, como presidente foi desde 2001 a 2013, depois não podia ser mais... pelo limite de mandatos, não é. Estive responsável pelo desporto, passei pelos vários pelouros até ser presidente.

Entrevistador: É interessante, quando as pessoas têm uma experiência muito longa de vida e de trabalho numa determinada instituição, é que vêem as coisas mudar no território, vêem os programas a chegar e os fundos a chegar e ter de fazer as coisas de forma diferente, às vezes são obrigados, às vezes fazem porque querem...

E13MI: Isso aí não... a filosofia de cada Câmara perante um dado período pode ser diferenciada, e depende das pessoas que lá estiverem e dos homens também, os interpretes mesmo da mesma cor uns funcionam de uma maneira e outros de outra. Acho que houve uma grande revolução na forma de ver os bairros sociais, e digamos aquilo para que foram construídos carecem de ter outro tratamento, e isso ainda tem de evoluir para outra forma de gestão, porque não me parece que da forma como está que se consiga resolver a maior parte dos problemas aqui nos bairros, enquanto não houverem pessoas responsáveis por cada um [imperceptível] Nunca é fácil para resolver, e como digo esse projecto-piloto resultou.

Entrevistador: Mas então a estrutura que a Junta tinha altura para os bairros críticos acha que era adequada aos desafios que estavam a ser colocados? Ou precisava de mais recursos, de uma estrutura mais articulada?

E13MI: Não, aquilo que eram as tarefas que tínhamos a desenvolver acho que fomos suficientes, agora naturalmente que isto...nós não nos podemos sobrepor aquilo são as actividades e o desempenho dos outros intervenientes.

Entrevistador: Eu perguntei isso porque às vezes do central para o local...

E13MI: Não, não, isso com algum esforço, quer dizer estas coisas carecem de algum esforço, até dos políticos têm de estar presentes nestas coisas, e darem os seus palpites, as pessoas é que conhecem os problemas existentes, e como disse se não fosse a minha intervenção o pavilhão não tinha sido construído, é preciso persistência é preciso saber quais são os problemas existentes e ainda no envolvente do espaço físico em que temos de actuar, parece-me que... não, os meios acho que foram suficientes para a intervenção no projecto.

Entrevistador: Vou lhe só roubar mais 5 minutos... Tenho uma questão na cabeça que é uma retrospectiva, ou seja... o Dr. Amaral já não é presidente, já acabou a sua vida política aí, mas acha que a experiência dos bairros críticos, o que é que trouxe a experiência dos bairros críticos na forma de trabalhar da Junta de Freguesia, trouxe alguma coisa, melhorou alguma coisa, alterou algum mecanismo interno, da forma de trabalhar quotidiana, ou foi uma coisa que passou e não deixou nada na vossa forma de trabalhar?

[00:35:20]

E13MI: Eu julgo que a Junta de Freguesia nesse aspecto, como deve calcular, nós quando estamos envolvidos em qualquer projecto, tiramos sempre ilações, sejam elas boas ou mas, acho que a experiência foi muito boa, mesmo para as pessoas que lá estavam, políticos, técnicos, os

que entrevistaram, e portanto acho qualquer que fosse... se houvesse agora um novo projecto nós estaríamos agora com mais experiência...

Entrevistador: Poderiam mobilizar os conhecimentos...

E13MI: Exactamente, que adquirimos, porque há coisas que falham sempre, não por nossa culpa, mas porque de facto... mas porque há sempre coisas que se podem melhorar. Mas acho que a experiência só trouxe vantagens para Junta, no que diz respeito a lidar com certos problemas e de alguma forma também tirando lição de aquilo que nos foi facultado ou actuarmos com outras forças.

Entrevistador: Estou quase a acabar... E a vossa relação da Junta com as associações locais, mudou também? Depois dos bairros críticos, sempre foi boa? Antes e depois dos bairros críticos como é que mudou?

E13MI: É assim, eu também não posso falar muito porque depois saí, mas aquilo que me apercebo, é que de facto essa... euforia que existia, porque também posso dizer porque ainda estive algum tempo na parte final... e havia um desencanto dessas associações por aquilo que se estava a passar, ver o destruir do trabalho que se construiu durante tanto tempo e aquilo que nós tentávamos de alguma forma tapar essas dificuldades, mas não éramos suficientes, porque como disse há muitos aspectos em que a intervenção do inter-ministerial conta muito, e portanto há factos contra os quais, mesmo com muita vontade não se pode ir colmatando, e era um projecto que tinha repercussões e objectivos bem diferentes [imperceptível].

Entrevistador: Mas a vossa relação, por exemplo com a associação dos moradores, ou outras associações locais, foi reforçada pelos bairros críticos ou não, nesse sentido não... sei que é uma pergunta difícil.

E13MI: Eu julgo que isso advém também... não é difícil... as associações como as Juntas ou outras depende muito de quem está à frente, e houve da parte da associação dos moradores do Lagarteiro alterações dos dirigentes, e parece-me que esses dirigentes [imperceptível] perdeu-se um bocado esse [imperceptível], as coisas agora não estão a correr do modo que corriam na altura.

Entrevistador: Eu pergunto isso porque, conheço já alguns anos, que estudo e conheço o bairro da Cova da Moura, associações a Junta, o território da Amadora é um território muito complicado porque tem situações de degradação já há muitas décadas, e por exemplo lá mesmo dentro do bairro, as associações sempre tiveram algum conflito, e isso é claro e toda a gente sabe, entre as associações e a Junta, a Câmara, portanto lá a questão do conflito entre os actores sempre foi uma coisa muito estrutural, sempre teve muito papel. Neste caso do Lagarteiro, parece-me que não foi bem assim, que foi mais tranquilo.

[00:40:34]

E13MI: Não, não exacto, o que se perdeu foi [imperceptível] porque depois já não podíamos facultar aquilo que lhes era servido, o menu já não era o mesmo.

Entrevistador: Vocês tiveram muitos encontros com o pessoal dos outros bairros? Da cova da Moura e do Vale da Amoreira?

E13MI: Sim, alguns...

Entrevistador: Mas na fase inicial ou...?

E13MI: Ahh... a meio, mais a meio do projecto, com os técnicos.

Entrevistador: Para troca de...

E13MI: Exacto, para troca de experiências, para saber o que se estava a passar, um deles até veio de Coimbra, houve de facto algumas ligações e visitas...

Entrevistador: Vocês foram para lá também?

E13MI: Daqui para lá e de cá para lá, portanto houve essa troca de experiências... e de alguma forma resulta sempre para os técnicos, que esses é que sabem como as coisas funcionam, tendo seguimento ou não... [conversa até 00:47:34].

Entrevistador: Posso só fazer mais uma pergunta? Naquela altura em que você esteve na iniciativa em que medida é que os bairros críticos em geral, não só o Lagarteiro mas em geral, eram uma prioridade na agenda política? Digamos, os bairros críticos fizeram com que este problema da degradação dos bairros fosse mais prioritário na agenda política, ou não, sempre foi uma coisa que estava em atenção, uma prioridade intervir nestes bairros? Porque está coisa é muito interessante.

E13MI: Eu julgo que teve um carácter muito mais localizado. Digamos o aproveitamento da situação acho que nunca foi muito grande... foi falado junto das pessoas que estavam próximas do projecto, nunca se tirou grande proveito em termos dos media, por exemplo relativamente a esse mesmo projecto, nem antes nem depois, digamos o período em que as coisas enredavam um pouco.... falava-se "ah e tal tem de se ver o lucro..." como foi o caso da Câmara do Porto, "a câmara não esta muito interessada em dar essa verba" porque houve um período que tinham as assinaturas e tinha de se ver qual era o responsável e qual era a intervenção de cada um, dizemos qual o financiamento do projecto.

Entrevistador: Foi o momento mais complicado, antes da assinatura do protocolo?

E13MI: Esse foi o momento mais complicado.

Entrevistador: Antes da assinatura do protocolo, esse foi o mais complicado?

E13MI: Digamos aquilo que era da responsabilidade de cada um dos intervenientes em termos financeiros, mais e Câmara, o IRHU que eram os maiores intervenientes [imperceptível].

[00:50:17]

Entrevistador: Mas a vossa relação local com o IRHU também foi complicada?

E13MI: Não com IRHU não, como digo as pessoas com quem intervimos do IRHU foram sempre pessoas... até quase à frente... quando se teve a Dr^a. Maria João Freitas e a Dr^a. Virginia a coisa corria sobre rodas.

Entrevistador: Portanto no fundo, voltamos ao que estava a dizer há pouco da pessoa, do perfil das pessoas que estão à frente fazem muita diferença mesmo dentro do IRHU?

E13MI: Na câmara, havia inicialmente o [imperceptível] Ferreira que era o interlocutor e depois passou a ser a Dr^a. Raquel Castelo Branco, e quer dizer eram pessoas que estavam lá mas não tinham o poder de decisão, levava para a câmara e depois o presidente assinava ou não [imperceptível]... enquanto o IRHU, iam para lá e as pessoas tinham poder de decisão [imperceptível], tinha-lhes sido dada essa competência, no caso da Câmara os interlocutores chegavam ali e ficavam... essa indecisão como digo no valor que isso significava, fez com que houvesse algum atraso, e pelo menos um ano tinha-se ganho, e se calhar os resultados tinham

sido outros. O encahar das coisas, quando as coisas andam mais devagar, as pessoas pedem um bocado velocidade, e portanto parece-me muito importante que quando se faz isto que seja de boa vontade não é por obrigação, que é acontece um bocado, no caso a Câmara ali veio a reboque, porque o governo queria fazer isto, e eles não podiam dizer não, mas nunca se sentiram, aliás a sua implicação ali foi a reboque, quando se faz uma coisa de própria iniciativa é uma coisa quando é a reboque é outra, o agrado não é mesmo. Em Portugal, só aquilo que nós fazemos é que está bem, como dizia...

Entrevistador: Acho que é tudo, não lhe vou roubar mais tempo.

[conversa até 00:55:14]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E14MI

Ficheiro de origem: E14MI.m4a

23/11/2017

00:00:00 - 2:01:31

[Conversa até 00:00:30]

Entrevistador: Eu vou enquadrar um bocadinho o que estou a fazer, estou a estudar os bairros críticos. Antes e depois dos Bairros Críticos. A sua história dos bairros críticos é muito interessante.

E14MI: Antes da intervenção nós não estávamos cá, porque o centro de emprego fez-me uma proposta, e para bem dos meus filhos interessava-me...

[conversa até 00:02:00]

E consegui juntar aqui muitas associações, na altura a minha não era uma casa, era um pré-fabricado. Aquilo foi tudo feito por nós, fui eu que o desenhei.

Entrevistador: Depois foi realojada de sua casa para o apartamento? Como é que foi depois se dá a passagem?

E14MI: Foi quando criei a comissão de moradores.

Entrevistador: Foi em 98?

E14MI: Faz agora anos...

Entrevistador: E na altura foi a você que constituiu a comissão?

E14MI: Eu depois pedi mais três, uma delas foi a Cristina, ela escrevia e eu assinava por baixo sem ler. Ela foi o meu braço direito, porque eu trabalhava... e tive uma reunião na Câmara e fui pedir...

[conversa até 00:04:30]

E dizia à Cristina "Tu comandas na rua... podias-me dar o feedback de quantas casas vazias estão na rua".

[00:05:00]

Porque ela conhece o bairro melhor que eu e a maior parte dos barracos eram dos filhos dos pais que moravam ali.

Entrevistador: Mas porque é que os pais estavam nas casas e os filhos nas barracas?

E14MI: Casaram. A casa já era pequena para todos, tinham filhos... antigamente eram 8 filhos e assim... e quando a Dr^a me diz que não era possível, eu já sabia quantas casas havia, e mostrei-lhe as casas e a tipologia de cada casa. "Não pode ser" disse ela, e eu disse "Então ligue lá para baixo e veja se alguma destas casas está arrendada".

[conversa até 00:08:20]

Quando criei a associação tínhamos duas equipas... minis e infantis. Primeiro começamos com minis e depois infantis...

Entrevistador: A associação tratava também da parte educativa?

E14MI: Tínhamos o andebol. Fomos chamados à Junta, eu dava-me muito bem com o Dr. Rodrigo Oliveira, foi com ele que eu comecei a associação.

Entrevistador: Dr. Rodrigo Oliveira?

E14MI: Era o Presidente antes... foi ele que me ajudou... Eu vim para aqui em 99...

[00:10:25]

Entrevistador: Mas era uma associação ou comissão de moradores?

E14MI: Comissão. Mas nunca chegou a ser formalizada, porque não tinha contribuinte, aquilo foi só mesmo uma coisa pontual. Foi juntarmo-nos, de maneira pacífica e ordenada, para solicitar uma coisa que já estava há décadas ali.

Entrevistador: E quando é que foi formalizada a comissão? Com os Bairros críticos ou antes?

E14MI: Não esta não acabou, foram todos realojados em Agosto antes. Eu vim para esta casa em Agosto de 99, e ela automaticamente cessou.

Entrevistador: Ah ok, então em 99 acabou. O realojamento foi programa da Câmara? Ou foi do PER?

E14MI: Não foi, o PER aqui não foi usado em lado nenhum. O que é certo é que com PER ou sem PER a Câmara alojou todas as pessoas exceto três barracos. Em Janeiro fui levar a ata da nossa primeira reunião.

[conversa até 00:13:01]

E depois disso recebi uma chamada a saber a minha opinião sobre... realojar as pessoas... As casas foram todas a estrear. Teve obras de fundo.

Entrevistador: Então a você ajudou a fazer o primeiro recenseamento das pessoas a realojar?

E14MI: Sim fiz isso tudo.

[conversa até 00:15:28]

Entrevistador: Uma coisa interessante é que os processos de realojamento não deixam escolha aos residentes. Mas neste casos, as pessoas tiveram opção de escolha?

E14MI: Sim tiveram, porque como foi feito por nós, decidimos para onde ir, em parte.

[conversa até 00:17:25]

Entrevistador: Nessa altura havia muita gente que participava ou eram poucas pessoas?

E14MI: Sim, da reunião, os barracos foram todos. Também lhes interessava. Até foram pessoas que não eram dos barracos mas que queriam ser participar...

[conversa até 00:19:10]

Às reuniões íamos sempre 4, eu a Cristina, a Marlene e o Manuel, que depois deixou de ir... E a Câmara em Fevereiro começou a dar e em Agosto deu as últimas três, na qual eu fui incluída. Só fui incluída na última fase. Na altura fiquei muito zangada, nós com o trabalho todo...

[00:20:15]

Depois vieram os caterpillars na última fase... estava o Nuno Cardoso...

Entrevistador: Nuno Cardoso?

E14MI: O Nuno Cardoso na altura era o Presidente... Mas quando foi para deitar o meu abaixo vieram as lágrimas... tenho fotografias...

[conversa até 00:22:21]

Entrevistador: Posso fazer um pergunta? É do Porto ou de outra zona?

E14MI: Do Porto mesmo, de São João... [imperceptível].

Entrevistador: E quantas pessoas viviam na altura que vocês estavam nas barracas?

E14MI: Portanto eram 42 barracas, foram realojadas 38. Havia agregados com 2 filhos e havia com 6 e mais filhos.

Entrevistador: E a vossa relação era boa?

E14MI: Sempre boa... [imperceptível].

Entrevistador: Na altura que está a falar eram mais portugueses ou refugiados?

E14MI: Angolanos, meia dúzia deles. Na altura da Iniciativa Bairros Críticos, não teve nada ver, mas eram 95% portugueses, e tínhamos 5% ciganos. Agora, neste momento temos mais de 50%. Muitos de nós foram embora. Não imagina as vezes que fui ameaçada.

[00:25:35]

Entrevistador: Eu vi um video da renovação da sede da associação? É aqui não é?

E14MI: Sim é aqui.

[conversa até 00:27:07]

Entrevistador: Mas depois fechou?

E14MI: Eu sai da associação há 3 anos. Eu já andava atrás daquela sede há anos... nós tínhamos de ter um lugar para reunir, era na minha casa ou na casa doutros... As primeiras reuniões foram na IBC, a Cláudia deu-nos a chave para nós fazermos ali as reuniões, mas depois quando lá estamos o alarme não era ligado, olhando eu como conheço isto... acontecia qualquer coisa caíam-me em cima.

Entrevistador: Então só para entender... a primeira associação foi em 98, 99?

E14MI: Isso foi a comissão. A associação nasceu, que era um sonho meu... em Outubro de 2010. Oficialmente em 2011...

[00:30:06]

Entrevistador: A Cláudia mostrou-me uma cópia do Protocolo de Parceria e vocês não estavam...

E14MI: Pois porque nós... foi só depois.

Entrevistador: Só entraram na implementação.

[conversa até 00:32:42]

Porque é que passaram mais de 10 anos desde a comissão até à associação? Houve alguma razão particular...

E14MI: Havia sempre aquela coisa no ar... "Isto vai mudar, isto vais mudar", só que havia as eleições... eu pelo menos já estava acomodada, tinha a minha vida... Entretanto fiquei desempregada, fizeram um despedimento coletivo e eu vim para casa. Logo a seguir a Câmara fez uma ordem de despejo à minha mãe, aos meus pais... os dois doentes... não chegaram a despejar porque eu... bati o pé e mudaram os meus pais para o bairro.

[conversa até 00:35:35]

Entrevistador: Então a associação é relativamente recente, enquanto formal...

E14MI: Sim. Quando era preciso ajudar em alguma coisa ajudava e...

Entrevistador: Estou a perguntar porque há muitos bairros em que acontece muito as associações de moradores... há momentos que justificam ou motivam a passagem de um grupo informal para uma coisa formal, e muitas vezes tem a ver com as pessoas que estão à frente.

E14MI: Pronto foi isso que eu fiz.

Entrevistador: E muitas vezes a personalidade das pessoas...

E14MI: Eu notei que fez mesmo a diferença, isto deu uma volta. O que motivou o porquê de eu ter criado a associação em 2011 foi a questão dos meus pais em 2010.

[conversa até 00:39:23]

E houve uma noite que pensei e arranquei sozinha. Pedi para me cederam a sala da escola, cederam-me a Prof. Lina...

[00:40:30]

Entrevistador: Houve muitos aderentes à associação?

E14MI: Ao princípio sim. Mas como era andebol... eram 15, 20...

Entrevistador: Eram mais na associação de moradores?

E14MI: Eu na altura fiquei com bastantes...

Entrevistador: Havia um quota anual?

E14MI: Era 1€ por mês.

[conversa até 00:42:51]

Entrevistador: Então na altura quantas pessoas é que tinha a associação?

E14MI: O grupo era de 11...

Entrevistador: Diretivo, digamos... E residentes?

E14MI: Cento e tal membros... depois foi diminuindo.

Entrevistador: Como é que se chama exatamente?

E14MI: Associação de Moradores para o Desenvolvimento do Lagarteiro. Olhe está aqui... atesta aqui o porquê de ser criada... Eu só consegui chegar ao patamar dos jovens, os idosos que ia ser depois... na fase seguinte já não consegui...

[00:45:02]

Entrevistador: Portanto vocês, associação, só foram envolvidos na implementação de algumas ações que já tinham sido decididas antes... da IBC? A IBC fez uma negociação entre vários parceiros...

E14MI: Sim, mas nós ainda não existimos nessa altura.

Entrevistador: Foi feito um plano de ação, de tarefas a executar e vocês entraram... como é que aconteceu esta passagem? Vocês foram chamados para executar algumas tarefas?

E14MI: Nós íamos a todas as reuniões...

Entrevistador: Qual é que foi o vosso papel na IBC?

E14MI: Aquilo que eu posso dizer assim mais... que nós intervimos mesmo... foi deixar mangas para fazer uma associação como aquela que há... a continuidade do que é o Campanhã XXI.

Entrevistador: Está a falar do ANIMAR?

E14MI: Não, não. Para dar seguimento ao que a IBC fez aqui mas numa parte mais alargada, toda a Campanhã... que se chama Campanhã XXI.

Entrevistador: Quando é que foi feito o Campanhã XXI? Foi criado com a IBC?

E14MI: Foi uma das coisas...

Entrevistador: Nasceu depois da IBC...

E14MI: Está a ver... 152 pessoas... Na primeira fase fomos aos 132.

Entrevistador: Portanto vocês entraram na IBC quase no fim, só foi formalizada em 2011, a IBC acabou em 2013...

E14MI: Apanhámos a parte final... digamos que fomos um eixo forte para pudermos ter o pavilhão mais cedo.

Entrevistador: O tal projeto âncora...

[conversa até 00:50:51]

Portanto vocês entraram como parceiros do Campanhã XXI?

E14MI: Sim. Somos os vice-presidentes.

Entrevistador: Mas ainda funciona?

E14MI: Neste momento está parado.

Entrevistador: O que faz exatamente o Campanhã XXI?

E14MI: Sim. Eu julgo que o que o Campanhã estava a tentar fazer... há uma associação cá em baixo... digamos que nós, o Dr., que também faz parte... o Dr. Mauricio, comparou-nos... os estatutos são relativamente parecidos...

Entrevistador: Os estatutos...

E14MI: Nos estatutos explica melhor o que é... ela está parada há uns 3, 4 anos. Porque ela foi criada quando a IBC estava mesmo a acabar...

Entrevistador: Foi 2013... no fim foi criada a Campanhã XXI, que reunia um conjunto de parceiros...

E14MI: Sim.

Entrevistador: E chegaram a fazer alguma atividade, algum projeto?

E14MI: É assim fez-se os estatutos...

[conversa até 00:54:01]

Foi a votação, a tomada de posse e ele parou.

Entrevistador: Então não chegaram a concretizar ações, nada de concreto...

E14MI: Sim. Eles estavam a tentar que a Câmara também entrasse como parceiro...

Entrevistador: No fundo os parceiros que já havia nos Bairros Críticos.

E14MI: Exatamente.

[00:55:02]

Entrevistador: Porque é que não avançou?

E14MI: Na última reunião eu estava no hospital... foi o meu vice...

Entrevistador: O que é que os Bairros Críticos trouxeram à vossa associação? O Campanhã XXI pode ser considerado um produto da IBC?

E14MI: O bom da Iniciativa, o que notei e é o que falta aqui, o pessoal não me vê como uma autoridade... autoridade não é de poder... A IBC, a Cláudia, eles viam-nos como uma autoridade...

Entrevistador: Ou seja ajudou a construir a vossa liderança local?

E14MI: Resultado? Como a Iniciativa tinha o protocolo com a Segurança Social, com as Águas, com [imperceptível] ajudou a que a população... a negociar esse tipo de... interveio.

Entrevistador: Ajudou nalgumas problemáticas locais.

E14MI: Sim. Houve casos que ajudou bastante.

Entrevistador: Aqui não houve momentos de conflito?

E14MI: Aqui o que houve, ao fim de três idas à Câmara... consegui com os meus estatutos... e disse “Eu não quero a sede para viver, eu quero a sede para os meus meninos do Andebol”.

Entrevistador: Então será que a IBC ajudou, abordagem da IBC que trouxe aqui para o Lagarteiro ajudou vocês a pensarem na associação? Porque estou aqui a ler... Será que este estatuto não tem a ver com a abordagem que os Bairros Críticos trouxeram para aqui?

[1:00:02]

E14MI: É assim, coisas que eu sempre senti, e senti depois quando a IBC foi embora... neste lado da cidade...

Entrevistador: Mas será que a IBC inconscientemente conseguiu, ajudou-a a escrever este estatuto?

E14MI: É assim, quem fez foi eu. Até comecei com os estatutos para a associação de pais, que não tem nada a ver...

[conversa até 1:01:28]

Obviamente que também se deve à Cláudia... se calhar ela na altura também me ajudou... mas isso é o que eu quis para a zona.

Entrevistador: Há uma coisa que não se fala muito, que são os impactos da Iniciativa nos bairros, as intervenções físicas é fácil dizer... porque há uma crítica que se faz que é “Gastou-se muito dinheiro e não se fez muito”, mas há coisas que são imateriais, por exemplo a capacitação...

[conversa até 1:03:58]

E14MI: Aqui há uma coisa muito característica deste bairro... este bairro têm uma “doença” porque interessa que este bairro seja o coitadinho. Foi sempre assim. Interessa ser o coitadinho porquê? Porque aqui há muito rendimento social...

[1:05:02]

Se num bairro de 400, tem 300 de rendimento social, quer dizer o quê? Quer dizer o Dr. Pinto tem muito a ver... Por isso se somos os coitadinhos não interessa investir muito. É preciso qualquer coisa o Pinto resolve...

[conversa até 1:08:48]

Entrevistador: Este gabinete da Junta que está aqui no bairro, foi feito com os Bairros Críticos ou já...

E14MI: Não, já é antigo.

[conversa até 1:13:06]

O que eu notei, quando a Cláudia foi embora daqui é que isto ficou totalmente desprotegido.

Entrevistador: Em que sentido?

E14MI: Na tal autoridade, que eles viam a IBC como... falta-me a palavra...

Entrevistador: Segundo o que está a dizer... se não existisse a IBC...

E14MI: Não existia nada disso... continuávamos a ser ainda mais coitadinhos.

Entrevistador: Era mais difícil que a Câmara interviesse sem...

E14MI: Muito mais... a reabilitação nunca seria neste grau.

[1:15:06]

Entrevistador: Portanto vocês como associação acompanharam...

E14MI: Acompanhámos e apoiávamos...

Entrevistador: Mas não tinha responsabilidade na IBC, dentro da IBC?

E14MI: Não tínhamos, fazíamos...

Entrevistador: A questão dos eventos...

E14MI: Nós tratávamos de tudo... foi a associação, mas na verdade foi a IBC que foi um grande...

Entrevistador: A IBC tem este lado experimental... mas também era inovadora. Para vocês foi difícil, ter um programa assim?

E14MI: Não, na altura foi uma mais-valia para nós, para o bairro.

[conversa até 1:18:00]

Entrevistador: A associação hoje em dia saiu reforçada da IBC, ou não?

E14MI: Precisava de um apoio...

Entrevistador: Então saiu mais fraca, porque precisava da IBC para...

E14MI: Às vezes um conselho... às vezes tinha um problema e depois falava com a Cláudia, e não era um problema assim como que estava... ela ajudava-me.

Entrevistador: Já conhecia a Cláudia antes da IBC?

E14MI: Não. Foi aqui que a conheci.

Entrevistador: A vossa relação foi boa e ainda hoje...

E14MI: Sim, ainda hoje. Mesmo com a Susana...

Entrevistador: Portanto nesse sentido de relações... melhorou?

E14MI: Sim, damo-nos bem...

Entrevistador: Portanto criou relações.

[conversa até 1:21:04]

Mas assim em termos mais gerais mudou a sua visão, que tinha da Câmara... ou seja a opinião que vocês tinham da Câmara mudou com a IBC? Ou era boa também antes?

E14MI: Não. O relacionamento que eu tenho com a Câmara sempre foi bom. O relacionamento veio de trás...

[conversa até 1:25:40]

Um relacionamento sempre bom. Eu nunca usei o IBC... [imperceptível]

Entrevistador: Era uma coisa que existia e que sabia... [falas sobrepostas]

E14MI: Pedia uma ajuda à Cláudia...

Entrevistador: Pode dar um exemplo...

E14MI: Às vezes eram coisas tão... não era nada específico... por exemplo a associação dos moradores fazia eventos, mas houve uma das coisas que mexeu que teve um bom resultado que foi quando a Edp andou aí a cortar... já não estava a IBC cá... faço uma chamada para a Junta... estavam aqui 5 carrinhas da polícia...

[conversa até 1:33:44]

Com a Cláudia eram coisas pontuais... era mais a parte burocrática... era o nosso apoio. A associação continuaria se tivéssemos um apoio de um organismo por trás, porque senão aqui neste bairro é muito difícil. E a Cláudia sabe, a Susana sabe, porque este bairro é característico, tem coisas que mais nenhum outro bairro tem.

[conversa até 1:36:40]

Entrevistador: Qual foi a relação, houve um programa municipal que se chamava Casa Como Nova...

E14MI: Aqui no bairro não foi muito aderido...

Entrevistador: Mas conhece?

E14MI: Conheço... é mais barato.

Entrevistador: E o Animar... qual é a vossa relação da associação com o Animar?

E14MI: O que o nosso Andebol fez foi pôr isso mais depressa a trabalhar... porque ficou fechado, e teve de ficar fechado durante meses...

[conversa até 1:40:56]

E no Andebol acabamos por ir para lá...

Entrevistador: Queriam fazer a atividade, precisavam de um sítio...

E14MI: Nós tínhamos atividade à Terça, à Quinta e ao Sábado.

Entrevistador: E ainda existe hoje?

E14MI: Não porque o Andebol acabou o ano passado. E os meninos apesar de serem de um bairro como este, ficámos em 2º lugar, e fomos com eles para Benavente, fizemos um torneio espetacular.

Entrevistador: Então acha que, a seu ver a IBC trouxe mais benefícios materiais, ou foi mais imateriais?

E14MI: É assim, a IBC teve muitas atividades aqui e ensinou muita coisa em prol aqui dos moradores. Material, obviamente que se não fosse a IBC nós não tínhamos as ruas, não tínhamos o pavilhão... Claro que com o pavilhão a associação beneficiou porque fez atividades incríveis lá com os miúdos...

[conversa até 1:46:23]

Entrevistador: Então estes elementos todos, o pavilhão... que fazem parte da qualificação do bairro. A visão que tinha para o bairro antes da IBC, a sua visão para um bairro melhor antes da IBC era diferente? Ou a visão que foi concretizada com a IBC era a sua?

E14MI: É assim, uma parte coincidia. Porque eles a fazerem isso abriam o bairro à cidade, depois o que é o Andebol fez, o que é que a associação fez? Trouxe a cidade ao bairro, e fizeram com que a cidade comesse a ver o bairro com outros olhos. A IBC fez coisas boas, que foi implantar aqui o bairro para a cidade e também ajudou a trazer a cidade ao bairro. Isso notou-se.

Entrevistador: E vocês tiveram ligações como associação ao programa Escolhas?

E14MI: Também tivemos, fomos convidados para parceiros do Escolhas...

Entrevistador: E faziam o quê, vocês enquanto associação?

E14MI: Além das reuniões que íamos para melhoria, para corrigir... nós apoiávamos... encaminhavam-nos os miúdos para o Andebol...

Entrevistador: O programa Escolhas foi criado com a IBC, antes não havia, e acabou com a IBC.

E14MI: Aqui no bairro foi renovado...

Entrevistador: A 6ª geração...

E14MI: Aqui no bairro a 6ª geração acabou... e no fim do ano acabou o Escolhas...

Entrevistador: Portanto vocês produtos da IBC tiveram muitos contactos... tiveram contacto com o Animar, o pavilhão do Andebol, fizeram atividades vossas, o torneio, contactos com o programa Escolhas....

[1:50:05]

E14MI: Sim, sim. Havia uma coisa que era eles ouviam-me...

Entrevistador: Mas por exemplo a vossa forma de estar, associação, com a escola mudou com a IBC? Ou ficou igual?

E14MI: É assim, o relacionamento que eu tinha com a escola manteve-se... mas a associação fez mesmo a diferença aqui... lutou contra tudo e contra todos, mas fez a diferença.

[conversa até 1:52:13]

Entrevistador: Até que ponto é que a IBC estimulou a formalizar a associação dos moradores em 2011?

E14MI: Não sei. Eu cheguei lá e disse “Cláudia vou fazer uma associação”.

Entrevistador: Mas acha que foi estimulada pelo que estava a acontecer na IBC? Ou não?

E14MI: Provavelmente não iria acontecer... [falas sobrepostas].

[conversa até 1:55:09]

Entrevistador: Mas a IBC foi uma oportunidade para...

E14MI: Sim. Foram muitas coisas a coincidir...

[conversa até 1:58:22]

Entrevistador: Imagine que a IBC ainda existia hoje em dia, o que é que achava que ia acontecer aqui? Porque percebo que gostava que a IBC tivesse continuado, certo?

E14MI: Sim, era uma mais-valia para aqui. Talvez o infantário deixasse de ser aqui em baixo... há um terreno que foi cedido [imperceptível] um polo para os idosos... um ATL, um Centro de dia... porque a Cláudia, a Iniciativa lutou para... [imperceptível].

[conversa até 2:01:31]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E15MI

Ficheiro de origem: E15MI.m4a

24/11/2017

00:00:00 - 00:51:02

Entrevistador: Pronto eu gostava... porque uma das coisas que eu estou a analisar no fundo é um bocadinho também os perfis quer das pessoas, mas das instituições que foram parceiros na Iniciativa Bairros Críticos. então tenho uma pergunta assim um bocadinho inicial que é perceber um bocadinho como é que chegou aos bairros críticos, qual é o seu percurso, se já tinha trabalhado em... pronto um bocadinho a sua história, não é tanto a sua história obviamente, mas também pode ser, mas é mais como é que chegou aos bairros críticos fundamentalmente, porque é que foi para lá trabalhar e não foi outra pessoa. Eu sei que é uma pergunta um bocadinho difícil, ampla mas...

E15MI: Não até é uma coisa simples, a equipa de rua como está a actuar no bairro contíguo do Lagarteiro, foi uma das, um dos parceiros que foi chamado a intervir uma vez que estava no local.

Entrevistador: Portanto já estava a trabalhar?

E15MI: Nós já estávamos lá trabalhar. Estávamos inicialmente, na altura em que começou a iniciativa estávamos a funcionar mesmo no meio do bairro tínhamos uma carrinha de apoio para as actividades com as crianças.

Entrevistador: Ah com as crianças?

E15MI: O nosso trabalho é com as crianças, o que nos fazemos é actividades lúdico-pedagógicas que tirem as crianças do espaço da rua, que normalmente é o lugar que elas tem para conviver, para socializar com os colegas, e que eles tenham ali uma ocupação saudável, nós estamos a tentar prevenir situações de risco. E o nosso objectivo é mesmo pegar naquelas crianças e ocupá-las ali naquelas actividades, e nós inicialmente tínhamos ali uma carrinha, estávamos parados no meio do bairro, na altura ainda havia lá a polícia, o posto da polícia e nos parávamos mesmo junto a polícia. E na altura que iniciou a iniciativa bairros críticos hm... fomos chamados a fazer parte da iniciativa, como parceiros.

Entrevistador: A iniciativa começou em 2005, bem na verdade 2006, vocês trabalharam no bairro quanto tempo antes?

E15MI: Eu já estava desde 2004.

Entrevistador: Ok, hm...ok.

E15MI: Sim, a equipa já lá estava, iniciou em 2002, não estava eu, eu entrei em 2004, mas já lá estava desde Outubro de 2002. Hmm... pronto e então nós também começamos por desenhar um bocadinho o que é que ia ser a intervenção dos bairros críticos com os outros parceiros.

Entrevistador: Vocês foram no fundo envolvidos desde o início?

E15MI: Sim estivemos mesmo desde o início.

Entrevistador: Portanto o desenho, a negociação e a implementação fundamentalmente?

E15MI: Sim

Entrevistador: Até foram um dos parceiros que na negociação depois acabaram por assinar o protocolo de parceria, não é?

E15MI: Exactamente.

Entrevistador: Portanto a sua visão é interessante porque por exemplo, ontem falei com a D. Fernanda da associação dos moradores, porque estava a analisar os documentos que a Cláudia Costa me entregou e o nome deles não aparecia entre os outorgantes.

E15MI: Pois foi posterior.

Entrevistador: Porque ele só foi criado em 2011, portanto eles no fundo como comissão acabaram por entrar mais tarde...

E15MI: Não, até foi uma... a Iniciativa Bairros Críticos foi uma forma de constituição da associação, porque não existia associação de moradores, ela nasceu a partir do trabalho depois com a comunidade em que se conseguiu reunir algumas pessoas para se constituir então uma associação de moradores, e então aí nasceu. Hmm... não tenho a certeza mas deve vir nos documentos quando é que foi o início da...

Entrevistador: 2011, 2011.

E15MI: Pois eu sabia que era muito posterior.

Entrevistador: Então vocês... consegue... ou seja como vocês participaram digamos assim nas três macro fases desenho, negociação e implementação ah... consegues descrever-me um bocadinho como é que foi este processo? Ou seja qual é que era a vossa relação... com o local. Não havia associação dos moradores, por exemplo, mas havia outras entidades locais que já trabalhavam lá antes dos bairros críticos ou não?

E15MI: Tínhamos ah... o programa Escolhas.

Entrevistador: O programa Escolhas já estava lá?

E15MI: O Lagarteiro e o Mundo já estava lá nessa altura, sim. E tínhamos a escola, porque também nesta altura trabalhávamos muito com a escola, mas posso dizer que na altura havia muito... cada um trabalhava para o seu lado, a escola era muito fechada, tínhamos muito dificuldade em ter uma relação muito próxima com a escola.

[00:05:20]

Eu penso que também era um bocado protecção da parte deles porque já era um espaço tão crítico, com crianças a saltarem para dentro da escola a toda a hora e a saírem, não havia muita relação com os pais, e depois ainda ter mais uma entidade a querer entrar na escola... os próprios professores eram muito virados para eles, não queriam intervenção de outros, não é que nós fossemos intervir na escola propriamente, não era essa a nossa função, era mais trabalhar em colaboração com eles, uma vez que as crianças que nos apareciam eram crianças que iam à escola ou que não iam e deveriam ir, não é, e então o nosso trabalho era trabalhar conjunto com a escola, e saber quem é que não ia à escola e de que forma é que nos poderíamos trabalhar com os pais para que as crianças fossem à escola.

Entrevistador: Portanto esta colaboração era muito complicada?

E15MI: Era muito difícil, mesmo com o Lagarteiro e o Mundo...

Entrevistador: O que era o Lagarteiro e o Mundo, peço desculpa?

E15MI: Era o programa Escolhas.

Entrevistador: Ah chamava-se assim?

E15MI: Chamava-se Lagarteiro e o Mundo.

Entrevistador: Porque ainda não falei com a pessoa do programa Escolhas, ainda vou falar.

E15MI: Havia uma inicialmente... que essa depois já nem sei onde e que ela esta, e depois entrou a Leia, posteriormente. E então a Iniciativa Bairros Críticos veio fazer com que todos os parceiros se sentassem numa mesa, e todos trabalhassem para um fim comum, portanto... fez com que nós nos tivéssemos que reunir várias vezes, delinear trabalho conjunto, ter que comunicar uns com os outros quando determinada situação surgia, e nisso foi muito bom porque acabou por fazer com o que o trabalho começasse finalmente a andar, porque era um trabalhar para um lado outro trabalhar para outro depois uma criança vinha ter connosco à equipa de rua e depois saía da actividade e ia ter com o Lagarteiro e o Mundo e depois havia ali uma confusão de crianças a entrarem de um lado para o outro e ninguém sabia onde é que elas estavam.

Entrevistador: Ok. Ah... estão me a surgir duas questões. A primeira é, se digamos assim... A primeira é uma questão mais localizada, ou seja, os miúdos que acabavam por trabalhar com vocês... quando depois vocês começaram a trabalhar com a escola, os miúdos reconheciam mais facilmente a vossa presença, digamos assim, comparado com antes, ou não?

E15MI: Não, porque eles sabiam que nós estávamos ali no bairro, e nós tínhamos uma carrinha não era muito grande, era um Iveco, adaptada não é com a parte traseira, e nós tínhamos dias em que tínhamos 30 crianças, claro que elas nunca estariam dentro da carrinha todas ao mesmo tempo porque era impossível, e dias de chuva nós estávamos sempre cheios de miúdos. Eles até chamavam a carrinha do gelo, porque... ou carrinha do gelo ou carrinha da brincadeira, porque eles identificavam aquele espaço como um espaço bom onde eles podiam estar e... nós sabíamos pelo menos aqueles que não iam à escola estavam ali connosco, não estavam a fazer... outras coisas, não é.

Entrevistador: Mas quebrar este ciclo, não é de conflito mas ciclo de dificuldade com a escola, depois quando acabaram os bairros críticos, foi complicado ou foi bastante fácil, linear?

E15MI: Depois, a partir do momento em que nos começámos a trabalhar em parceria relativa com a escola o trabalho começou a fluir muito melhor... Havia, nós temos um psicólogo que depois semanalmente ia à escola, estava com os professores, via as crianças que faltavam, até que começamos a identificar determinadas situações até na própria família que fosse necessário intervir, seja económica, seja a nível psicológico, alguma doença porque às vezes as pessoas estão doentes mas não vão ao centro de saúde, porque não vai porque não consegue marcar consulta e nós podíamos desbloquear isso. Começou a haver um trabalho mais colaborativo entre as entidades e que isso ia facilitar o trabalho de intervenção com as famílias.

Entrevistador: Portanto no fundo quando começaram a sentar na mesma mesa com por exemplo a escola... isto pode ter facilitado, por exemplo do vosso lado, a identificar situações problemáticas? Se calhar porque tendo outro parceiro que também tinha uma outra visão analítica, digamos assim, do bairro e das situações que eram problemáticas, que vocês se calhar não tinham, ou tinham outras diferentes das que tinha a escola.

[00:10:20]

E15MI: Sim até porque na escola a criança está lá muito tempo e eles conseguem identificar, através dos lanches, se a criança leva ou não leva lanche, a forma como vai vestida.

Entrevistador: Fizeram o diagnóstico, mesmo juntos, ou não? De situações, de miúdos?

E15MI: Fomos identificando em conjunto, sim.

Entrevistador: Juntos? Vocês com a escola?

E15MI: Sim.

Entrevistador: É que este é um aspecto interessante porque a questão dos bairros críticos, o desenho da iniciativa, a ideia era de ser uma coisa experimental, inovadora, piloto, que depois pudesse ser aplicada em outros sítios, o que não aconteceu por outras razões, mas era a ideia inicial. E não sempre, por exemplo estou a pensar nos outros bairros também, quando chega de uma coisa de cima, digamos assim, porque no fundo foi o IRHU que começou a iniciativa não é, nem sempre no local é fácil receber uma coisa experimental, porque é uma coisa nova...

E15MI: Inicialmente ainda houve resistência.

Entrevistador: Portanto houve resistência, era aí que queria chegar.

E15MI: Por parte da escola houve, eu lembro me que da parte da Cláudia teve que haver ali ainda bastante trabalho...

Entrevistador: Em liderar...

E15MI: Sim várias reuniões que ela fez com a escola de forma a tentar quebrar aquela forma de pensar da parte dos professores, inclusive nós fizemos formação parental, com duas psicólogas que vieram de Lisboa, até acabamos por fazer a escola e os outros parceiros, para que o trabalho fosse em conjunto e elas percebessem que não estavam sozinhas no mesmo barco. Elas sentiam aqueles problemas mas os outros parceiros também sentiam e nós poderíamos em conjunto também ir trabalhando essas dificuldades, e sabíamos que nunca estaríamos sozinhos. Que teríamos alguém com quem partilhar e tentar encontrar soluções para os problemas que iam surgindo. Não foi fácil, é verdade, agora no final da iniciativa estávamos a trabalhar como deveria ser.

Entrevistador: Mas não foi fácil só por uma questão de abordagem “mental”, ou não foi fácil porque não havia... não sei... não havia estruturas organizacionais que facilitassem este quebrar deste ciclo? Ou foi só mesmo porque estavam acostumados a trabalhar de uma certa maneira, então...

E15MI: Eu acho que é mesmo isso, como as escolas normalmente são tão fechadas... agora pronto algumas escolas têm alguns técnicos, mas mesmo assim os professores, aquela ideia de que o professor é que manda na sala de aula e ninguém têm mais que entrar naquele espaço.

Entrevistador: Sim é uma visão muito tradicionalista da escola.

E15MI: Sim e depois é também aquela forma de achar que se vier alguém de fora vai estar a avaliar aquilo que eu estou a fazer, e não é esse o objectivo. O objectivo é conseguirmos ajudar-nos mutuamente no trabalho que estamos a fazer. E depois... sim isso funcionou... só que entretanto a escola também mudou. Mudou porque houve uma reestruturação a nível das escolas.

Entrevistador: Ah, do agrupamento?

E15MI: Os mega agrupamentos e a escola do Lagarteiro passou para outro agrupamento, o que inicialmente estava a acontecer passou a acontecer agora outra vez.

Entrevistador: Portanto começou de novo um ciclo porque houve outras pessoas...

E15MI: Porque mudou o agrupamento, as pessoas da escola mudaram, praticamente foram todas, eu acho que só ficar duas, mas neste momento só lá está uma.

Entrevistador: A Lina Costa?

E15MI: Não mas ela pertence a outro agrupamento. A escola do Lagarteiro passou para o Cerco, e o Cerco não estava na Iniciativa Bairros Críticos. E portanto na escola propriamente só lá ficaram dois professores, foi a professora Carlota e a professora... como é que se chama... que é a que lá está, que a Carlota entretanto foi-se embora.

Entrevistador: Ah a Carlota foi-se embora?

E15MI: Foi, ficou la outra... que eu agora não me estou a lembrar do nome... que ainda lá está. Mas também ela sozinha não é... com uma nova coordenadora da escola, professores todos novos, agora estamos a iniciar novamente este processo, de quebrar ali a pedra para ver se nos conseguimos entrar novamente na escola.

[00:15:23]

Entrevistador: Porque entretanto o Escolhas acabou?

E15MI: O Escolhas entretanto também acabou. Agora somos os únicos que lá estamos no bairro.

Entrevistador: E estão a fazer o mesmo trabalho agora que faziam antes da IBC, que fizeram durante a IBC? Estão a fazer o mesmo tipo de trabalho?

E15MI: Estamos.

Entrevistador: Pois porque isso é uma das coisas que me interessa é ver a IBC no seu osso, desculpe eu chamo IBC para sintetizar, mas os bairros críticos, ver o que é que era antes e o que é que é agora fundamentalmente, que agora não existe mas o que é que ficou. Então se vocês fazem o mesmo tipo de trabalho que vocês faziam nestas três macro partes, é interessante de um certo ponto de vista.

E15MI: É porque nós também sentimos a diferença não é? Acabámos por ficar sozinhos, a escola mudou, temos que tentar novamente entrar na escola. Não temos qualquer outro parceiro com quem possamos partilhar essas dificuldades e que nos possa ajudar a essa intervenção. Até a associação de moradores acabou. Agora estamos a tentar ver se conseguimos arranjar novamente pessoas no bairro para voltar a ter novamente uma associação de moradores.

Entrevistador: Mas digamos estes factos, por exemplo, a associação de moradores acabar, o programa Escolhas acabar, a escola ficar num agrupamento, estes factores foram todos externos à IBC?

E15MI: Sim não teve nada a ver com a iniciativa. Não, o trabalho que a iniciativa fez ficou e...

Entrevistador: Portanto vocês voltaram à estaca 0.

E15MI: Houve foi uma coincidência, pronto. O programa Escolhas não teve renovação... a escola mudou o agrupamento... a associação de moradores também por questões internas deles acabou por fechar, quer dizer não fechou, mas não há quem tome conta da associação e portanto estamos agora novamente... a iniciar.

Entrevistador: E houveram outros factores deste tipo críticos que afectam o vosso trabalho ou são estes três principais?

E15MI: Não por exemplo, nós ficamos sem carrinha, depois através da iniciativa conseguimos o espaço porque foi construído o pavilhão Animar, que agora é o pavilhão do Lagarteiro, mas que não é o ideal, porque pela forma como esta construído nós temos imensas dificuldades na gestão de entradas e saídas, porque os miúdos para entrar, entram pela entrada principal e depois têm

que percorrer um longo... corredor que dá acesso ao pavilhão em si com várias portas para casas de banho, com vários extintores pelo caminho.

Entrevistador: Então mais isso é um problema que houve desde sempre? Desde quando foi feito?

E15MI: Sim é um problema, quer dizer fizeram um pavilhão, mas já fizeram um pavilhão a pensar hm... tudo bem até poderia ter... poderia era haver uma entrada para a parte dos... gabinetes, porque se nós trabalhamos ali se estamos num espaço diferente escusavam de entrar pela porta principal. Esse é o único senão, mas pronto... é complicado geri-lo.

Entrevistador: Mas no fundo a escola era o principal parceiro com que vocês concretamente trabalhavam, não é?

E15MI: Sim, Sim.

Entrevistador: Porque eu tenho aqui também uns... aliás posso ver... tenho aqui o protocolo de parceria, o programa de intervenção... e há aqui um eixo depois do plano de acção... que vocês nestes eixos participaram, na escola em rede, acho eu...

E15MI: Sim, era nesse e outro...

Entrevistador: Sim...da saúde.

E15MI: Sim.

Entrevistador: Pois da saúde e vida, família vida saudável, escolas promotoras de saúde.

E15MI: Sim porque é isso que nós fazemos, é a ponte com a saúde. Continuamos a fazê-lo, centros de saúde, hospitais.

Entrevistador: Portanto, por exemplo neste caso trabalham com outros, na altura com outros parceiros?

[00:20:00]

E15MI: Ah sim, ainda se mantém nós continuamos a ter...

Entrevistador: Na altura haviam vocês, havia a Filos que já não existe.

E15MI: Já não existe não.

Entrevistador: A associação mutualista benéfica... a liga portuguesa para um final social. Com a junta de freguesia também trabalharam?

E15MI: Sim trabalhamos, esse continua a ser um parceiro.

Entrevistador: Mas há aqui uma questão por exemplo nesta coisa, a questão das relações com os outros parceiros. A vossa relação com os parceiros, nestes três momentos ah... acha que mudou?

E15MI: Não, a Junta de Freguesia, a saúde nós continuamos a ter uma boa relação?

Entrevistador: Não melhorou?

E15MI: Sim mantemos boa relação mesmo. Sempre que é necessário alguma coisa nós entramos em contacto com a Junta de Freguesia, no caso às vezes precisamos de um autocarros para levar os miúdos a algum lado e fazemos o contacto com o presidente... e ele...

Entrevistador: Que agora já mudou...que é o Sr. Ernesto Gomes...

E15MI: Sim eu chamo-lhe Ernesto e...tem havido boa relação.

Entrevistador: Mas achas que esta relação se não tivesse havido a IBC...

E15MI: Nós já tínhamos boa relação com a Junta.

Entrevistador: Achas que esta relação se não tivesse havido a Iniciativa Bairros Críticos era igual? Ou era pior, na tua opinião?

E15MI: Não sei nós na altura já tínhamos boa... quer com a saúde, quer com a Junta já tínhamos boa relação até porque nós trabalhámos muito com a equipa de saúde móvel, fazíamos várias sessões com eles, várias acções até mesmo na rua, de sensibilização e formação na saúde, por isso continuamos a manter boa relação inclusive agora estamos com a saúde pública a preparar o plano de acção 2017-2020. Portanto acho que pode ter contribuído para ficar...

Entrevistador: Fortalecer?

E15MI: Sim acho que sim, mas já tínhamos mesmo com o presidente da Junta sempre muita colaboração de ambas as partes, mesmo a nível de ceder o gabinete se fosse necessário... com o assistente social mais ou menos...

Entrevistador: Mas isso é interessante porque quando estava a vir para cá, estava a pensar, porque falei por telemóvel com o Dr. Antonio Pinto, está a falar dele não é?

E15MI: Sim

Entrevistador: Eu não o conheço ainda, vou conhece-lo depois, hoje mas ele começou logo a dizer-me que os bairros críticos foram uma coisa negativa, ainda antes de fazer a entrevista, mas é interessante porque vocês no fundo são da mesma área, não é? Ciências Sociais?

E15MI: Hm hm... o colega...

Entrevistador: Não estou a falar da pessoa porque não conheço nem interessa de um ponto de vista pessoal, estou a falar em termos gerais dos bairros críticos.

E15MI: É assim a nível geral eu acho que com todos os parceiros houve sempre uma boa colaboração, claro que havia um ou outro técnico que não se identificava acho eu... acho que é mesmo assim, não se identificava com a linha de acção e portanto não fazia também nada para que a coisa acontecesse.

Entrevistador: Mas isso já acontecia antes dos bairros críticos?

E15MI: Sim, é a forma de actuar, se a pessoa prefere actuar sozinha, sem estar em parceria claro que tem essa forma de... porque eu acho que em geral todos os parceiros que estiveram envolvidos vêem a iniciativa como uma coisa positiva, pode ter tido um ou outro aspecto negativo, pronto mas isso é em todo o sítio, mas no geral foi uma coisa positiva. Pelo menos deu para fortalecer relações para as pessoas que falavam pelo telefone, eu tinha colegas da segurança social que deu falava mas que eu não conhecia, e acabei por depois estar muito mais disponível e até mesmo as colegas estarem mais disponíveis para me receberem quando eu precisava de alguma coisa, pelo menos isso serviu. Por todos numa mesa, todos se conhecerem e todos saberem com quem estavam a falar e do que é que estavam a falar, isso eu acho que foi positivo.

[00:25:10]

Entrevistador: Vocês foram... porque a Cláudia falou-me da... também a Susana Sousa do IRHU, na altura falaram-me da Campanhã XXI, vocês foram incluídos nisso também, ou não?

E15MI: Não.

Entrevistador: Porque?

E15MI: Não consegui perceber... Foi uma altura em que eu estive ausente, porque eu tive alguns períodos em que tive de me ausentar, por gravidez... porque também tirei uma licença sem

vencimento, e algumas situações eu não acompanhei porque quando eu cheguei o Campanhã XXI pelos vistos já tinha avançado, já estava... eu ainda entrei em contacto com um colega que na altura era o Helder que estava...

Entrevistador: O Hélder falaram-me dele.

E15MI: Entretanto fiquei sem perceber o que é que aconteceu, porque ele ficou de “Ah entretanto nós vamos ter uma reunião e vão...” mas não, como não estive nessa negociação inicial não sei o que se passou, nem passou por mim, e o colega que pelos vistos que estava a substituir não esteve envolvido também, e passou um bocadinho pela nossa direcção, por isso eu não sei o que aconteceu.

Entrevistador: Porque o que eu sei o Campanhã XXI foi pensado, desenhado mas acabou por não...

E15MI: Não aconteceu nada, pois percebi que não aconteceu nada.

Entrevistador: Ok... Vou voltar um bocadinho atrás... Você ou em geral a vossa associação já tinha tido experiências de trabalho com a metodologia dos bairros críticos em outros sítios? Foi a primeira experiência assim?

E15MI: Não. Este foi o meu primeiro trabalho e eu continuo aqui, não sei nunca tive outro. E nem os colegas, os colegas sempre estiveram aqui desde o início na equipa.

Entrevistador: Com este modelo de gestão?

E15MI: Não. Foi a primeira vez, e tentámos mante-lo...

Entrevistador: Pronto... eu estava a tentar chegar aí. Porque uma coisa interessante é perceber se houve... é por isso que eu estou interessado também no perfil dos técnicos. Se houve transferência de práticas, ou de metodologias, ou de abordagens que começaram nos bairros críticos e depois você ou mais em geral a vossa associação, replicaram em outros projectos vossos?

E15MI: Não, isso sim mesmo aqui em Contumil nós trabalhamos muito com a escola... aqui de 1º ciclo de Monte Belo, e por acaso a relação que nós temos com eles é muito boa.

Entrevistador: Mas é uma relação, também é formalizada com um compromisso formal? De responsabilidade partilhada?

E15MI: Sim [falas sobrepostas]. Nós formalizamos com o agrupamento mesmo. Já tentamos fazer isso com o Cerco ainda não conseguimos, é mais difícil.

Entrevistador: Falaram-me do cerco, já é a terceira pessoa que me fala do Cerco.

E15MI: Eu até conheço o Sr. Manuel António, e o Sr. até tem um perfil para estar na escola em que está, porque é uma escola TEIP com muitos problemas... mas o Sr. tem dificuldade, se calhar, em se abrir também um bocadinho porque...e isso também repercute-se na escola do Lagarteiro porque é de lá, não é, e acho que as ordens passam para a outra. Ainda não conseguimos assinar o protocolo mas já o elaboramos e já estive com ele, já se tentou mas o Sr. ainda tem lá a folha...

Entrevistador: Mas pelo menos do vosso lado...

E15MI: Sim temos tentado...

Entrevistador: E achas que tem uma ligação directa com os bairros críticos? Esta forma de desenhar outro projecto? De pensar...

E15MI: Sim pelo menos do meu ponto de vista eu acho que acabou por ajudar em muita coisa, até porque assim as pessoas reconhecem aquilo que vai sendo feito, não é. Sabem que existe aquele trabalho na escola, sabem quem é que está na escola, quem são os envolvidos e porque é que está ali, não é, o que é está a ser feito... Assim não se pode dizer “Ah eu não sei quem é que está na escola”, “Não tenho ninguém na escola” ou “ não têm sido feito nada na escola”. Não, há e está escrito, está feito. E aqui por acaso corre muito bem. Nós fazemos imensas coisas aqui com esta escola, inclusive dentro da sala de aula.

[00:30:06]

Há uma turma que recebe apoio. O nosso psicólogo tem estado presente na sala de aula, ajuda a professora nas questões que vão surgindo, porque há problemas que vão surgindo dentro da sala de aula e ele vai ajudando a tratar, e mesmo a nível de colaboração em atendimentos de crianças que vão com problemas que vão surgindo, mesmo até em preparação de peças de teatro...

Entrevistador: Está a falar deste bairro aqui? Como é que se chama?

E15MI: Contumil. E nós gostávamos que isto também acontecesse no Lagarteiro, mas tem sido muito devagar. Nós fazemos os recreios em Contumil e corre muito bem de ano para ano. E no Lagarteiro foi preciso andar a batalhar, a batalhar para conseguirmos fazer os recreios da hora de almoço.

Entrevistador: Ou seja para conseguir voltar a esta altura da IBC?

E15MI: É. Conseguimos entrar e fazer os recreios da hora do almoço, entretanto pedimos à professora que avaliasse “Então o trabalho que foi feito, teve alguns efeitos? Positivos ou negativos?” Não houve avaliação. No ano seguinte voltamos “Professora quer que faça os recreios? Não acha necessário fazer os recreios?” “Ah sim talvez”... Voltámos a fazer os recreios. Este ano já nos pediu, finalmente que fizesse recreios à tarde também, na hora da pausa da tarde. Pronto pelo menos já pediu alguma coisa. Conseguimos que os professores também fossem sinalizando algumas situações, mas isto tem sido... andar sempre ali em cima.

Entrevistador: No fundo é mais difícil conseguir criar as condições para facilitar...

E15MI: Sim eu acho que tem mesmo a ver com isso, com o perfil das pessoas que estão porque... A coordenadora desta escola é super dinâmica, aberta a ideias, tudo o que possa dinamizar aquela escola, ela abre às portas. A outra senhora, pronto é uma senhora já mais velha... acho que está um bocadinho parada no tempo, tem uma dificuldade enorme em achar que determinada coisa possa vir a contribuir para uma melhoria das condições da escola, e então é muito renitente às ideias que se lhe vão apresentando. Mas pronto, pelo menos este ano já conseguimos ter mais uma porta aberta, pelo menos o psicólogo já consegue estar uma hora todas as semanas lá, e vai recebendo os professores e vai vendo as sinalizações que vão surgindo, conseguimos facilmente perceber quais são os meninos que estão a faltar, para entrar logo em contacto com os pais, acho que estamos a ir devagarinho mas...

Entrevistador: Estou a tentar imaginar como é... Porque no fundo o facto de trabalhar em parceria e trabalhar de forma colaborativa é uma coisa relativamente recente. Na minha área da arquitectura e do urbanismo, em Portugal, é relativamente recente, e ainda hoje é uma coisa experimental, porque quando se tenta fazer experiências que envolvem vários parceiros a sentarem-se numa mesa, a chegar a compromissos não é fácil. É sempre um processo um

bocado complexo, não é tão linear. E achas que nesse sentido, este modelo de gestão que foi pensado nos bairros críticos para o bairro do Lagarteiro conseguia responder... tirando o facto que acabou de forma abrupta, por outras razões, porque o IRHU saiu, por razões centrais, mas tirando isso, achas que foi um modelo adequado aos desafios que estavam em cima da mesa do bairro, aos problemas, ou que poderia ter havido outro tipo de modelo de gestão, outros actores envolvidos... diferentes daqueles que assinaram o protocolo de parceria?

E15MI: Eu acho que até foi, até porque se conseguiu trazer coisas novas para o bairro, levar o bairro para a cidade... houve...

Entrevistador: Sim, explica-me um bocadinho esta coisa.

E15MI: Sim.

[00:35:02]

Envolveu-se gente do teatro, que trabalhou com algumas pessoas, mas lá está também é uma população muito fechada, não houve muitos envolvidos mas conseguiu-se, até mesmo com a camada mais jovem, a fotografia, miúdos que fizeram fotografia e que depois expuseram no museu da fotografia, as mulheres que trabalharam a nível do teatro, que puderam ir para o centro da cidade mostrar o seu trabalho... Eu acho que sim que foi positivo e que foi benéfico para eles. Agora... eu acho é que depois falta a continuidade... porque depois quem é que fica... houve aquilo foi muito bonito, mas acabou. Acabou e ninguém consegue... porque depois a equipa do plano não consegue dar resposta a isso, até porque a nossa resposta centra-se nas crianças, embora nós tentemos...

Entrevistador: E vocês acusam este peso... de ter acabado na vossa...

E15MI: Sim, porque depois nós juntamos na população...

Entrevistador: A criação de expectativas que depois acabaram por não continuar?

E15MI: Sim e depois a população já está tão habituada a coisas que vêm e vão, vêm e vão, e depois acabam por não se interessar em nada. Eu ando há um ano a tentar formar um grupo de mulheres para trabalhar competências... e não consigo. Aparecem duas e... às vezes posso ter cinco... mas as pessoas... depois há sempre as desculpas “Hoje não posso, tenho de ir ao hospital, ver não sei quem”, “Estive doente”, “Tive de ir não sei onde” sempre com desculpas, porque eu acho que as pessoas não se querem envolver.

Entrevistador: Porque já passaram por uma coisa que depois acabou? Achas que é por isso?

E15MI: Eu acho que é. Não se querem envolver. O que eu noto é que elas, porque até querem coisas... eu digo “Vamos fazer manualidades, vamos fazer dança, vamos ter culinária”, “Ah sim porreiro, eu até gosto de culinária, até gostava de fazer zumba”, “Sim, pronto vamos marcar reunião”. Marcamos encontro não aparecem. Até pode ser uma coisa que lhes desperte a atenção, que elas até queiram mas depois no momento...

Entrevistador: Eu senti a mesma coisa, porque eu fiz um trabalho... É Assistente Social, formada mesmo... eu não sou formado nisso mas sempre trabalhei na Cova da Moura com miúdos e acusei a mesma coisa, tentei fazer vários grupos de miúdos, até aos 16 anos, para trabalhar nas competências, que naquele caso tinha a ver com horticultura, por causa dos idosos que têm muitas hortas... mas foi complicado também lá, acho que em parte os miúdos que agora já são

quase adultos, mas na altura passaram por os bairros críticos e também foram envolvidos em actividades que depois acabaram...

E15MI: Pois uma coisa má que existiu nos bairros críticos foi... que não é má, que é bom havia dinheiro, havia dinheiro para pagar um professor, havia dinheiro para fazer isto e... Nós não temos dinheiro. Eu posso até querer fazer muitas actividades, mas eu não tenho dinheiro para convidar um cozinheiro para vir aqui, eu não tenho dinheiro para pagar a um professor de zumba para vir aqui dar uma aula de zumba, eu não tenho dinheiro para chamar aqui uma pessoa, sei lá uma pessoa pública para fazer determinada coisa. A Iniciativa tinha dinheiro, tinha dinheiro e conseguia até chamar a atenção porque havia alguém fantástico, digamos assim, que pudesse dar a cara e que eles admiravam e até vinham. E sim senhora veio, só que depois acaba. Acaba e depois tem de se pensar em coisas fantásticas para continuar a envolver as crianças e o resto da população, mas não há... Nós temos de fazer omeletes sem ovos... Nós temos que inventar, e inventar para esta população é muito complicado até porque com estas novas tecnologias o que é que eles querem? Nós não conseguimos responder.

[00:40:04]

Entrevistador: Quando falas desta população... Saindo um bocadinho da parte específica dos bairros críticos... Porque estás a falar desta população, o que achas que distingue o Lagarteiro comparado com outros bairros limítrofes?

E15MI: Eu acho que é geral, o Cerco é exactamente igual, porque são populações...

Entrevistador: Não tem problemas diferentes?

E15MI: Não, pode haver questões de tráfico de um nível maior, consumos de maiores, mas no Lagarteiro até acho que isso nem é um grande problema neste momento. Há claro que há, mas nós neste momento andamos pelo bairro, calmamente sem problema nenhum.

Entrevistador: Achas que isso foi devido aos bairros críticos?

E15MI: Sim, houve. Sim até por causa das obras. O bairro era completamente diferente, não havia ruas a cortar o bairro e portanto...

Entrevistador: Aquilo levava para situações potencialmente de tráfico?

E15MI: Pois, e notava-se. Sabíamos que em determinada entrada, e sabemos que em determinada entrada há, mas já não é visível assim. Pelo menos limpou o bairro, deu-lhe uma cara nova e isso foi bom.

Entrevistador: Agora é que estou a pensar, e estou a reflectir no que estás a dizer, e do teu lado dos Serviços Sociais... Achas que a população, na tua experiência de trabalho lá de rua... depois dos bairros críticos sentiram-se mais... "líderes", ou seja, proprietários do próprio bairro, e quando vêem situações de tráfico de droga são mais... ou isso não mudou? Ou as pessoas que fazem tráfico de droga estão mais escondidas porque abriram as ruas e então é mais visível, achas que é mais por aí?

E15MI: Acho que é mais por aí, porque nós sabemos quem faz, quem continua a fazê-lo, e eles continuam a circular pelo bairro, mas já não é feito assim... eram capazes de fazer mesmo à nossa frente, mesmo perto da polícia... a polícia ali ao lado e eles na esquina... a tratar do assunto. Agora não vê se isso, nós passamos mesmo com as crianças pela rua e não vemos isso.

Entrevistador: Pois eu estive lá ontem, pronto tudo bem que era de manhã e de manhã sempre uma hora em que há pouca gente...

E15MI: É, mas nós estamos lá da parte tarde e não, não se vê isso. E outra coisa que se nota é que o campo já teve obras, claro que eles já tiveram de ir lá novamente para arranjar aquilo porque já estava tudo partido, a cair, mas os jovens ao fim da tarde usam o campo, tudo bem consomem, fumam, bebem, mas ao fim da tarde eles vão fazer o jogo. Pelo menos usam o campo. Nós falamos em vida saudável... mas andam ali... a fazer o que não devem e depois vão fazer o jogo [imperceptível].

Entrevistador: Não te quero roubar demasiado tempo... Uma coisa importante... já me descreveste um bocadinho como as coisas correram mas houve um momento em que foi, a teu ver, mais crucial, mais evidente, que nesta parte dos bairros críticos estava a acontecer alguma mudança, em que se percebeu, as pessoas perceberam que alguma coisa estava a acontecer, ou em evento, um período... de alguns meses em que as pessoas, aliás também do vosso lado da associação em que foi mais evidente, em que viste que havia uma mudança em curso ou foi muito gradual? Na verdade o caso do Lagarteiro foi um tempo muito curto comparado com os outros dois, portanto...

[00:45:22]

E15MI: Sim. Para a população eu acho que para eles foi a partir do momento em que começaram as obras, quando começou a haver intervenção no bairro...

Entrevistador: Ruas, equipamentos, ringue?

E15MI: Exactamente. A partir do momento em que começou a haver intervenção, para eles perceberam que, finalmente, havia alguma intervenção. Porque nós, a partir do momento em que os chamávamos para determinada actividade, agora estou a lembrar-me que nós chegámos a fazer alguns jogos lá no campo, que até convidamos alguns elementos do Porto para fazerem parte, e nós pensámos que o bairro ia ficar, o campo ia ficar completamente cheia. Não, estavam meia dúzia de miúdos para jogar e meia dúzia de pais. Nós até, equipa de rua, ficamos responsáveis por fazer uma actividade manual que eram os quadros, cada criança trazia um membro da família, ou pai, ou mãe, ou irmão mais velho para pintarem um quadro, e foram pouquíssimos os quadros que eu fiz, porque não apareceram muitos pais, e crianças também não haviam muitas. Depois as que tiveram a ajudar acabaram por vir e também fizeram o seu quadro.

Entrevistador: E o momento em vez, no outro nível, dentro dos parceiros, dentro dos outorgantes digamos, em que também os parceiros perceberam que alguma coisa estava realmente a mudar, foi também por causa das obras?

E15MI: Não, até porque... inicialmente podia não estar a acontecer nada propriamente para a população, mas estava a acontecer aos parceiros, porque a partir do momento em que nós começamos a trabalhar em conjunto, começou uma mudança. Porque nós começamos a perceber que não havia mais dois ou três parceiros a intervir na mesma situação, da mesma forma porque havia cruzamento de informação, logo aí começou a haver uma mudança.

Entrevistador: Então a vossa mudança em termos temporais, vossa no sentido dos outorgantes do protocolo de parceria, em termos temporais foi diferente da mudança da população. Porque a população aconteceu quando viu as obras acontecer, então começou a perceber que as coisas

estavam a mudar. No vosso sentido foi antes, foi logo no início quando começaram a trabalhar juntos, então a parceria estava a ...

E15MI: Exactamente. Sim a parceria estava a funcionar, porque aquilo que alguns de nós até íamos falando que ia acontecer, começou a acontecer e isso acabou por ajudar também ao trabalho que estamos a fazer.

Entrevistador: E vossa relação com outros níveis, por exemplo, com o estado central que na altura era a Susana Sousa que representava o IRHU, como é que era? Vocês tinham... reuniões quinzenais, acho eu, com os parceiros, não é?

E15MI: Ah sim nós tínhamos, sim sim. Mas a Susana não estava presente, ela vinha... estaria mais presente com a Claudia, connosco não.

Entrevistador: Não tiveram uma relação muito directa com o IRHU nesse sentido?

E15MI: Não. Não, propriamente... embora ela fosse uma pessoa presente nós conhecíamos.

Entrevistador: Vocês foram envolvidos também na fase de levantamento das problemáticas?

E15MI: Sim.

Entrevistador: Para além da questão dos miúdos, digo? De diagnóstico participativo?

E15MI: Sim. No diagnóstico.

Entrevistador: Foi feito com a professora Teresa Marques. Vocês trabalharam com a equipa da Professora Teresa Sá Marques no diagnóstico participativo?

E15MI: Sim fizemos algumas reuniões. Eu lembro-me de ter estado, depois tive de me ausentar e veio uma colega substituir me, mas tivemos.

[00:50:03]

Entrevistador: Acho que está... é tudo. Obrigado pelo tempo.

E15MI: De nada.

[conversa até 00:51:02]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E16MI

Ficheiros de origem: E16MI 1.m4a; E16MI 2.m4a; E16MI 3.m4a

27/11/2017

00:00:00 - 1:19:26

Início gravação: E16MI 1.m4a

Entrevistador: Vou só introduzir o que estou a fazer... Eu estou a tirar o doutoramento em Políticas publicas com o prof. Jose Manuel Henriques... não sei se conhece... do ISCTE... Foi uma das pessoas que desenhou os bairros críticos, com o João Ferrão... e pronto a minha tese fundamentalmente é sobre a governança em áreas urbanas em crise..

E16MI: Conheço muito bem a Dr^a. Maria João Freitas.

Entrevistador: Sim, sim ela disse-me...e ela por acaso foi uma das pessoas que já entrevistei e neste caso...neste momento o meu objetivo é perceber um bocadinho determinados modelos de gestão se funcionam ou não neste tipo de bairros são adequados ou não a determinados desafios, que esses bairros colocam às Políticas Públicas nomeadamente. Então como tenho o objetivo analítico de analisar todos os níveis de governação, também já falei com a Maria João propriamente por isso, porque na altura era... do IRHU e portanto do nível central ao nível local. Uma das coisas que estou a tentar fazer com estas entrevistas que são exploratórias fundamentalmente, é tentar perceber como é que o processo se desenvolveu, se houve conflitos ou não, porque nos outros dois bairros, no caso da Cova da Moura foi mais complexo por causa de externos e internos do bairro não é, e portanto gostava de perceber um bocadinho uma primeira coisa que é em que medida é que a escola foi envolvida, qual era o seu papel na altura, de onde é que vinha de experiência, ou se já tinha feito experiências desta linha integrada?

E16MI: Eu antes de estar na direcção do Ramalho Ortigão e foi por isso que eu entrei, no fundo era um bocado a interlocutora ali entre a escola e os bairros críticos e eu tinha trabalhado no bairro Cerco do Porto e aí nós já tínhamos alguma experiência e foi aí que aprendi muita coisa também, de trabalharmos em parcerias mais, tínhamos a parceria com o centro de saúde, com a escola, com as comunidades ali à volta e com o centro de formação.. eu habituei-me já há muito tempo que as parcerias dão sempre muito mais frutos do que trabalharmos sozinhos, e a escola do Cerco era um bocado isso, a escola primária, que eu na altura trabalhava... ah e aí aprendi que o importante era trabalharmos em equipa, todos para um fim e que não andássemos cada um a puxar para o seu canto. Quando passei para a Ramalho Ortigão foi-nos proposto através dos bairros críticos, mais com a Cláudia, a Cláudia Costa, que trabalhássemos em parceria, nós éramos TEIP e somos ainda, não sei se sabe o que é TEIP, é território de intervenção prioritária, e nós já tínhamos do nosso lado enquanto escola, tínhamos assistentes sociais, tínhamos uma psicóloga tínhamos os tutores e elas acharam, e nós também, que ia ser uma mais-valia se nos juntássemos todos e trabalhássemos aquele território de uma forma global, ou seja, não cada um...nós na escola trabalharmos uma coisa eles outra, e trabalharmos as vezes a dobrar, coisas que não havia necessidade, e então aí a parceria formou-se de uma forma muito natural ou seja, o público alvo deles era o mesmo do nosso, eles tinham, como nós, nós tínhamos alunos e pais, e eles tinham alunos, pais e jovens que já não estava na escola connosco, e aí achamos que de

facto juntando-nos conseguimos trabalhar, e juntando forças, as forças era maiores, e de facto isso aconteceu., também tem a ver com a equipa que estava, porque eu acho que todos nós tínhamos mentes abertas e não tínhamos medo de abraçar as coisas mesmo sendo um risco, era um risco ok, mas vai trazer frutos, e nisso eu era um bocadinho mais de... algumas coisas que eram preciso decidir decidimos, mas estávamos muito todas no terreno tanto a nossa equipa multidisciplinar, tinhas assistentes sociais tínhamos um tutor que estava mesmo na escola do Lagarteiro e esse então fazia mesmo um intercâmbio muito grande com os bairros, e as famílias habituaram-se a ver-nos como uma reposta, mas uma resposta integrada.

[00:05:28]

Não era nós na escola queríamos umas coisas, depois havia as assistentes sociais da segurança social que queriam outra não, e as famílias começaram a ser trabalhadas como um todo e acho que foi essa a mais-valia, mesmo para as famílias que começaram a perceber que não valia a pena falarem com uns uma coisa com outros outra porque nós cruzávamos informação por isso elas começavam a perceber que o trabalho era conjunto e por isso não valia a pena... porque nestes territórios a população tem um bocado a visão que “vou falar com este e dizer umas coisas que preciso depois falo com aqueles e já digo outras coisas” porque de facto às vezes acontece isso quando não se cruza, e quando nós começamos a trabalhar percebemos que havia famílias que estavam a ser trabalhadas por nós e estavam a ser ao mesmo tempo trabalhadas pela segurança social e por outros, pela saúde, e isso era um bocado complicado mesmo para a própria família, eram chamados por estes depois por aqueles, quer dizer andavam sempre ali, para ali para acolá, e depois nem sempre diziam, nem todos tinham a mesma maneira de pensar.

Entrevistador: Então era explícito o reconhecimento da parte das famílias? Que havia uma integração do vosso lado?

E16MI: Sim, e nós também fazíamos com que isso se percebesse, que formávamos um todo e trabalhávamos em conjunto e que queríamos um atendimento integrado, pois muitas vezes um a família que precisava de ajuda, precisava de ajuda a vários níveis, que estamos ali para aqueles, e que ali tratávamos de tudo, não era preciso segurança social, centro de saúde, podia depois ser preciso conforme os encaminhamentos que ai desse, mesmo a nível da saúde, e da polícia que estava connosco, parecendo que não, eu acho que uma das coisas que também é muito importante que é ao nos conhecermos todos, e já nos conhecíamos todos bem depois, ao princípio não mas foi muito fácil a integração, até porque estamos ali todos para o mesmo, quando se está tudo a querer o mesmo é muito fácil, ali foi, a equipa montar-se, e trabalhar,e... passado meio ano, se eu precisasse de alguma coisa a nível de saúde, eu ligava para o centro de saúde e tinha um atendimento muito diferente do que há meio ano atrás, porque sabiam quem eu era, sabiam o que eu precisava, e havia muita burocracia que nós saltávamos.

Entrevistador: Então nesta dinâmica que a Dr^a está a dizer, o que é que difere por exemplo com o Bairro do Cerco?

E16MI: No bairro do Cerco nós nunca chegamos a ter esta dinâmica de parceria tão forte.

Entrevistador: Havia alguma forma mas...

E16MI: Havia alguma forma porque porque se eu precisasse de algum tipo de problemas de higiene eu ligava para a enfermeira e de facto aí já havia alguma... a nível da polícia nem tanto,

nós não nos conhecíamos, a nível da segurança social não tínhamos de todo, e lembro-me por exemplo do encaminhamento de alguma criança que precisasse no Cerco demorava muito mais tempo, porque nós tínhamos de fazer aquilo que cá temos, que é fazer um relatório a dizer que a criança está em risco que precisava que alguém pegasse naquilo e que alguém me viesse perguntar o que se passava. Ali não, estávamos todos, bastava alguém da escola, ou alguma das técnicas, ainda hoje isso acontece, porque houve coisas que perduraram...

Entrevistador: Isso é um aspeto interessante que depois queria aprofundar...

E16MI: Bastava alguma das técnicas dizer que tinha um problema com uma criança que uma das nossas técnicas se deslocava à escola, via o que se passava e levava para o grupo, ou mesmo que não fosse preciso levar para o grupo sabia a quem recorrer, e rapidamente as coisas, eram mais céleres, fazia-se mais rápido e tratava-se das coisas de uma maneira mais profunda.

[00:10:00]

É claro que os Bairros Críticos, a Cláudia ou o Helder acabavam por estar ali, muito próximos do bairro e por isso nós conseguimos também facilmente lidar com eles, trabalhar com eles era fácil, tínhamos muitas reuniões onde conversávamos de tudo o que fosse importante naquela altura, e a nível da polícia, nós começamos a vê-los com outros olhos e eles a nós, falar com eles mesmo de coisas que não queríamos que fossem oficiais, ou seja, nós tínhamos dúvidas relativamente a algumas coisas e falávamos com eles, e eles iam tentar saber mesmo sem fazer a queixa, porque depois da queixa as coisas têm outro caminho, e nós não queríamos que chegasse aí. E eles tinham essa postura, ou seja, eles conheciam muito bem os nossos alunos principalmente os mais problemáticos, e nós dizíamos “Oh chefe era preciso isto...” e eles tinham esta postura até porque conheciam muito bem as famílias, era uma mais-valia, porque agora se nós precisarmos de qualquer coisa chamamos a polícia mas temos de fazer uma queixa formal, e na altura não era preciso. Quando foi preciso fez-se, mas havia um primeiro patamar em que às vezes não era. Podia às vezes parar, às vezes eles iam investigar ver o que se passava com a família... e se calhar às vezes parávamos por ali, e não era preciso subir ao patamar da queixa, e eles depois também conheciam muito bem o meio, também nos sabiam dizer “esta família é assim...” explicavam-nos as coisas e nós também sabíamos lidar melhor com a situação, porque eles conheciam as famílias até outro nível, mais civil, das regras da comunidade. Ou seja, aquilo que eu acho, e que foi muito importante, que foi uma pena louca até porque o trabalho foi interrompido assim... Nem sequer foi um trabalho em que nós sabíamos que ao fim de x anos isto acabava e pronto chegou ao fim de x anos acabou. Não, foi mesmo tipo machadada, eu acho que nunca devemos perdoar aquilo que nos fizeram, não foi a nós foi ao bairro, que foi a meio do processo terem nos dito “acabou, não vai haver mais” o bairro ficou metade reconstruído outra metade não, havia trabalho que nós estávamos a fazer com as famílias e com os técnicos que se perdeu, por isso é com uma mágoa muito grande que temos, pelo menos eu tenho acerca... e a técnica, nós ainda temos uma técnica que trabalha connosco desde essa altura...

Entrevistador: Que trabalha aqui ou lá?

E16MI: Aqui. Nós aqui continuamos a ter os assistentes sociais e a psicóloga. E uma das assistentes sociais que temos cá ainda é desse tempo, e foi uma das que trabalhou bastante connosco no Lagarteiro, e isso é uma mágoa, porque havia um trabalho que se estava a fazer,

mesmo a nível de escola, que era o que nos dizia mais respeito, o trabalho com os pais de perceberem qual a importância da escola, o que é que era mais importante quando alguma coisa não corria bem na escola, como haviam de fazer, porque até aí era muito de entrar por lá a dentro e é tudo nosso e resmungavam. Começarem a perceber que a escola era deles e era um sítio importante, que tinha regras e eles tinham de as cumprir. Para os filhos cumprirem as regras, os pais também têm de as cumprir. Era um trabalho que se ia fazendo e estávamos todos muito unidos nisso e de repente, pronto aquilo acabou. E depois houve atividades que foram sendo feitas, como aqueles meninos da escola, que eles nunca teriam hipótese de fazer se não fosse através dos Bairros Críticos.

Entrevistador: Por exemplo?

E16MI: Por exemplo, eles tiveram dois anos consecutivos ballet, dança, que nunca poderiam... e foram fazer um espectáculo no Rivoli, que nunca fariam se não tivessem aquela hipótese. Eles tiveram aquela hipótese, eles os alunos de fazer os espetáculos e os pais de assistirem. Tiveram no Rivoli a fazer o espetáculo, os pais tiveram a assistir e se entrasse lá não ia dizer “Ah estes pais, estas pessoas adultas são diferentes daquelas que vêm ao Rivoli”. Não. Eles portaram-se e estiveram... como outra pessoa qualquer.

[00:15:05]

Foram aprendendo, foram adquirindo modos de conduta em que de facto na altura quando foi o espetáculo nem eram só meninos do Lagarteiro que estavam envolvidos, eram outros meninos de outras escolas, e de outros sítios, e os pais também eram de outros sítios, e não se percebia a diferença, alguma coisa talvez pela roupa... mas a maneira de estar, a maneira de se enturmar naquilo tudo foi natural, e eu tenho a certeza que por exemplo esta atividade nunca poderia ter sido... eles nunca teriam essa experiência, de entrarem num espetáculo, de estarem num Rivoli, num palco, e depois poderem dizer “ Eu atuei ali”

Entrevistador: Mas porquê? Porque a escola antes não era... não tinha esta abertura?

E16MI: Não era não tinha, faltavam eram os apoios. Porque é assim a escola é claro que estava aberta. Eu acho que a escola do Lagarteiro sempre esteve, e as outras do agrupamento também estavam. Nós estávamos abertos mas muitas vezes não tínhamos essa hipótese, era muito caro, acabou por ser muito caro porque o espetáculo não foi um espetáculo que se montou em 15 dias, nem em um mês, teve um percurso na escola em que trabalhou outras áreas que não a dança e depois, claro, também trabalhou a dança e para o espectáculo. Mas foi um processo que foi feito ao longo de um ano, dois anos e que culminou naquilo. Nós não tínhamos possibilidades monetárias para fazer uma coisa daquelas, por isso os Bairros Críticos ao suportar esta atividade que teve muito mais a ver, porque a parte do espectáculo é a parte visível, mas teve muito mais a ver com regras, comportamentos, matérias que sempre se tentou, e foi-se conseguindo que a dança quando iam à escola e que os ensaios, e sempre que as pessoas da dança iam à escola eles trabalhavam muitas áreas que tinham a ver com os currículos, ou seja, a matemática, o estudo do meio e tentávamos que isso fosse trabalhado entre professores da academia e professores titulares da turma. Parecendo que não foi um enriquecimento que nós nunca poderíamos ter se não fosse... e que aqueles meninos, se noutra escola qualquer um pai pode levar à dança, à piscina, ali não, eles estão muito fechados, estão ali muito envolvidos neles, e

portanto isto nunca aconteceria. Ou seja, para mim de facto foi uma mais-valia, foi um aparte visível da mais-valia que era os Bairros Críticos. É claro que o resto... houve muita coisa que se foi conseguindo trabalhar a nível de competências que não são tão visíveis na primeira fase, porque as competências não se vestem mas que se foi dando.

Entrevistador: Infelizmente...

E16MI: E eu por exemplo ainda consigo ver hoje através do facebook meninas e meninos que foram apoiados na sua maneira de trabalhar, na sua maneira de estar, até porque o Escolhas também estava connosco, e que ainda hoje estão ligados. Ou seja, mesmo com as pessoas dos bairros, com a Cláudia, a Leia o Hélder, ou seja houve sementes que lá ficaram e que eles sabem se precisarem de alguma coisa...

Entrevistador: E as competências do lado dos professores, das escolas digamos quais foram?

E16MI: Eu acho que para eles, mesmo os professores da escola foi perceber que há outras maneiras de se chegar ao final, que não só na sala de aula, ou seja também para eles foi importante perceber que aquele trabalho não eram horas perdidas, que no fundo eles deixavam de dar o currículo da maneira tradicional, perdiam duas horas por semana para estar ali, mas eles percebiam que ganhavam muito mais por estar ali, porque os alunos aprendiam outras competências e às vezes e muito importante que elas sejam dadas por pessoas que não seja o professor da escola porque são aprendidas de outra maneira. O professor titular é sempre o professor titular... e eles acabavam por adquirir até de uma maneira mais lúdica competências, e que o professor titular precisava delas mas que não conseguia trabalhar tão bem.

[00:20:03]

Entrevistador: Aqui de um ponto de vista multidisciplinar quantas pessoas eram mais ou menos?

E16MI: Ah mais ou menos... Ainda éramos umas poucas. Ora deixe cá pensar... Eram para aí 10. Mas está a falar da equipa multidisciplinar que tínhamos na escola ou que nós formávamos com os Bairros Críticos?

Entrevistador: As duas.

E16MI: Da escola éramos menos, para aí 5. Nos bairros eu digo 10 mas éramos mais.

Entrevistador: Era variável

E16MI: Sim dependia do que era preciso chamar, e embora fossemos muitos, porque eu acho que éramos, nós conseguíamos trabalhar bem, entendíamos muito bem, éramos muito honestos, dizíamos posso fazer isto ou não posso fazer isto, porque estar a dizer "ah vamos fazer isto" e depois afinal...

Início gravação: E16MI 2.m4a

Éramos muito honestos uns com os outros no sentido em que cada um dizia de facto aquilo que podia fazer. Muitas vezes a Cláudia ligava-me a dizer "preciso disto e disto... uma vaga..." se eu pudesse fazer "ok eu vou fazer" se eu não pudesse "eu não posso, por isto...", em relação a ela a mesma coisa, "Oh Cláudia precisava de apoio para atividade que vou fazer" E ela dizia que ia ver e depois dizia podes ou não podes. Éramos muito honestos mesmo com a segurança social, o que é que cada pessoa podia fazer mesmo a nível de apoios financeiros para as famílias, até nisso as coisas eram diferentes, porque algumas famílias são um bocadinho caça-subsídios

[imperceptível] e ali o trabalho era feito em comum por isso, era pensado o que era importante para aquela fazia, eu também depois entrava na discussão quando só já estavam os técnicos, até porque era um bocadinho constrangedor, mas era pensado. E quando fossem falar com a família já iam os vários técnicos que precisavam de estar e era pensado num todo, e não que a família achasse que podia vir aos bairros e pedir um apoio, ir à Junta e pedir outro, não era assim. E eles conseguiram perceber isso, que não valia pena, porque quando chegasse... [imperceptível] nós já sabíamos o que se passava, e então aí trabalhávamos em conjunto. Ou seja, éramos muitos, às vezes éramos mais de 10 mas trabalhávamos bem em equipa porque eu acho que de facto acabámos por nos conhecer muito bem, e sabíamos todos muito bem aquilo que queríamos. E depois estávamos de facto todos para o mesmo, que era tentar que aquele bairro mudasse.

Entrevistador: Neste aspeto, é uma coisa que me interessa muito porque as políticas públicas, às vezes parece que é uma coisa que está em cima de tudo, e às vezes não se percebe bem qual é a concretização nos locais e... e reparo muito nas questões do desenvolvimento local, do desenvolvimento territorial é que às vezes as pessoas que estão à frente de determinados processos fazem alguma diferença, por exemplo, você que teve experiência no bairro do Cerco, depois passou a trabalhar na bairro do Lagarteiro com pessoas que também já trabalhavam lá, no Lagarteiro, até que ponto acha que o seu papel, o seu, o de outras pessoas que já tinham também experiências fora, eventualmente, ajudou a clarificar o objetivo da Iniciativa Bairros Críticos do trabalho de parceria, ou até que ponto era mais pessoal, mesmo das pessoas?

E16MI: Não eu acho que as pessoas fazem a diferença, isso sem dúvida nenhuma, eu não acho é que seja quem for que está naquele lugar vai ficar igual, não. Eu acho que as pessoas dão muito daquilo que têm, da experiência que têm e se calhar aquilo funcionou porque era esta equipa e que por exemplo, a nossa Susana que é a assistente social, que eu saiba nunca tinha trabalhado assim em bairros mas gostava muito deste tipo de trabalhos, desta envolvencia, eu sempre gostei, nunca gostei de trabalhar noutros sítios que não assim, ou bairro do Cerco, este tipo... eu gosto muito deste tipo de trabalho e envolvíamo-nos mesmo, por isso eu acho que as pessoas fazem toda a diferença, se não fosse a Cláudia a estar lá e o Hélder, se fosse outro tipo de pessoa se calhar não vamos ter a mesma empatia.

Entrevistador: Vocês foram incluídos desde o início e depois passaram para a implementação digamos? Inicialmente foi feito um diagnóstico participativo [imperceptível] a escola foi envolvida também nesta fase de diagnóstico?

E16MI: Sim. Sim, eu nessa altura não estava na direção, mas sei que sim, eu só entrei na fase em que já estavam as coisas a andar. Mas o que eu digo é que de facto, e o que me pergunta tem interesse, que é as políticas podem ser iguais, mas as pessoas é que as trabalham e ao trabalhá-las, trabalham com o seu cunho, com a sua maneira de ser e de estar, é claro que... se calhar se não fosse a Cláudia, eu trabalhava mais com a Cláudia e com o Hélder e às vezes com a Leia mas a Leia não era dos Bairros Críticos, era do Escolhas mas lá está, nós às vezes, depois já não sabíamos bem de onde é que vínhamos, ou seja embora eu viesse da escola, a assistente social vinha da escola comigo, mas nós estávamos ali como um todo e não propriamente cada um a tentar...

[00:05:09]

Nunca estivemos muito cada um com a postura de “puxar a brasa à sua sardinha”, não nós estávamos ali para tratar dos problemas que fossem surgindo fosse a quem fosse, é claro que se fosse com a parte da escola, às vezes tínhamos alguns episódios assim “Oh mas este aluno não esta a ir a escola...” é claro que ai depois era para a escola que nós tínhamos de ajudar a trabalhar mas se fosse ao contrário se eu dissesse “este aluno está na escola mas está a criar problemas, não tem um comportamento acertivo” eu pedia ao Escolhas e isso acontecia... mesmo para os miúdos isto era muito importante porque eles sabiam que conversávamos.

Entrevistador: Neste aspeto dos atores com que a escola trabalhava mais...

E16MI: Trabalhávamos com os Bairros Críticos, com a polícia e com o Escolhas, e a segurança social também.

Entrevistador: Esses eram os mais quotidianos em termos de trabalho...?

E16MI: As mais próximas? O Escolhas era muito importante e os Bairros Críticos também.

Entrevistador: Por tanto, para si, o Escolhas e os Bairros Críticos foram duas coisas diferentes? Porque havia uma relação entre os dois não é?

E16MI: Para mim sim. Sim havia até depois uma relação entre nós... Eu muitas vezes achava que fazia parte dos Bairros Críticos, por isso é que eu acho que quando acabaram, também acabaram comigo, porque nós todos achávamos que nós é que fazíamos os Bairros Críticos, porque embora fosse um projeto que foi implementado e que em princípio vinha de fora, que tinha pessoas mesmo delas, que eram dos bairros que vinham do IRHU, nós depois achávamos que todos nós fazíamos parte daquilo, nós também éramos Bairros Críticos, e o Escolhas também. O que é que acontecia? O intercâmbio era tanto por telefone, pessoalmente quando era preciso que basta um toque, que nós atendíamos e resolvíamos muitas coisas que antes passava por...

Entrevistador: Com o programa Escolhas qual era exatamente o vosso...?

E16MI: O programa Escolhas trabalhava mesmo na escola.

Entrevistador: Porque depois na 6ª geração, que acho que acabou não é?

E16MI: Eu acho que acabou, já não estava lá eu, mas acabou sim.

Entrevistador: E acabou com a IBC?

E16MI: Acabou depois mas tem a ver com isso. Acabou depois até porque o ano era diferente, e porque nos bairros eles puderam fazer isso, que foi acabou na hora, de um dia para o outro, no Escolhas só acabou quando o próprio programa acabou, o que também foi mau porque de repente aquele bairro perdeu montes de coisas. Eu quero-lhe dizer que nesta altura nós não temos o Lagarteiro connosco. Quando houve a junção do Ramalho, que passou a ser agrupamento de escolas Alexandre Herculano, o Lagarteiro passou para o Cerco e daí eu deixei de ter um contato tão próximo com as pessoas de lá, porque deixou de ser uma das minhas escolas a que nós tínhamos de dar apoio, e como é fácil de entender, deixei de ir lá, fui lá uma ou duas vezes para conversar com as pessoas, mas já não me sentia tão bem como era de outro agrupamento, não queríamos às vezes criar constrangimentos. Mas o Escolhas trabalhava mesmo na escola e era uma mais-valia para nós porque trabalhava outras coisas que nós enquanto escola não trabalhávamos, mas trabalhávamos muito em equipa por isso eu dissesse “este e este precisavam de... porque andam meio perdidos” outras vezes eram eles que nos diziam “andem de olho neste, porque...”, ou seja o facto de o Escolhas trabalhar dentro da escola,

não só com meninos da escola, também trabalhava connosco e havia este intercâmbio. Eu lembro-me numa altura que havia uma miúda que andava muito perdida e que nós combinámos que uma das tarefas, e que ela combinou connosco, e que ela ia ter de fazer, porque ela perdia-se mais quando não tinha escola, era ir para o Escolhas, trabalhava lá, ia para lá.

[00:10:01]

Os primeiros dias, ela achou que tinha combinado mas que não ia, ninguém ia perceber que ela não ia. Como ao fim do 3º dia, eu chamei-a e disse “olha, afinal não estas a ir?”, ficou a olhar para mim “como é que sabe?” “Eu liguei a Leia e ela disse que não puseste lá os pés, não foi o que combinamos? Vamos fazer assim, vamos criar um documento em que tu assinas à hora que entras e à hora que saís, e a Leia assina também”. Criámos ali um vínculo que ela tinha mesmo de ir, ou seja isto foi muito importante, como isto outros exemplos para fazer com que eles percebessem que nós estávamos todos ligados e que era fácil para nós perceber a realidade do que se passava, e para eles também era mais fácil. Às vezes falando com quem tinham mais empatia, se fosse do Escolhas que percebia que havia ali alguma coisa que não corria bem... às vezes era com professores, o Escolhas tinha essa... “está acontecer assim...” muitas vezes as coisas resolviam-se assim porque de um lado e do outro havia à vontade, sem ter problemas de nos magoar “ah, eu vou dizer mal do professor, é melhor não”. Não, eles sabiam e eu também sabia que se precisavam de contar alguma coisa, não é com o intuito de quixinhas, mas sim de resolver um problema, e por aí nós tínhamos essa abertura e havia este cuidado da informação passar, é claro que muitas vezes era uma informação sigilosa e nós sabíamos que tinha de ficar por ali. Mas muitas das coisas, por exemplo houve uma criança que já estava na escola, já era crescida, e está a passar por um problema gravíssimo em casa, porque a mãe teve de fugir porque andava a ser perseguida, e nós percebemos isto aos bocadinhos porque ela não estava bem. Depois lá conseguimos perceber, lá está, chamei as técnicas para que a psicóloga me ajudasse, depois chamámos o pai, e ele explicou-nos o que se estava a passar e de facto era muito grave, [imperceptível] ela até sabia que a mãe não tinha fugido, ela estava era em parte que ela não sabia. Quando chamámos a polícia conseguimos trabalhar aquilo muito bem, porque tínhamos uma grande abertura com a polícia, e uma grande confiança, e para o pai deste miúdo, foi fácil aceitar chamar a polícia neste momento, se calhar se não tivéssemos isto, ele teria fugido quando lhe falamos em polícia, como a nossa confiança era tão grande e conseguimos transparecer isso para o pai. E quando chamamos a polícia, e o pai contou a história, desmontou-se uma coisa que era grave, que era eles faziam com a família, neste caso aquela família, ficasse a dever dinheiro para depois, imagine, emprestavam 10 tinham de pagar 50, e aquilo estava ali em banho-maria que nem se sabia bem o que se estava a passar. Mas nós fizemos isto e conseguimos isto porque tínhamos uma confiança muito grande com a polícia, porque senão eu não me arriscaria a chamar com medo das consequências que poderia ter. Assim até foi chamado à escola por outro motivo qualquer, às primeiras vezes que falou foi lá na escola sempre, para que tivesse-mos a capa da escola porque é muito fácil, por qualquer coisa nós poderíamos chamar, e depois a polícia conseguiu de facto e as coisas resolveram-se.

Entrevistador: Se por um lado tinham esta boa relação com a polícia, com o programa Escolhas, tiveram más relações com outros parceiros da IBC ou não? Ou de qualquer forma, relações que não correram assim tão bem, por exemplo a Junta a Câmara?

E16MI: Não, a Junta trabalhava bem connosco.

[Pausa na conversa até 00:15:10]

Início gravação: E16MI 3.m4a

Entrevistador: Houve conflitos? Com quem foi mais complicado trabalhar? Não interessa a pessoa, mas a instituição.

E16MI: Eu sei... A Junta não, com a Câmara podia ter sido em algumas alturas... Nós temos uma relação muito boa com a Câmara, enquanto escola, já na altura tínhamos. A Câmara apoia-nos muito, mais a nível do 1º ciclo, mas temos uma relação muito boa com a Câmara. A nível dos Bairros Críticos, eu acho que a Câmara aí foi um bocadinho mais empecilho, no sentido das obras e das infra-estruturas, não tanto da parte urbana, porque não estava tão ligada connosco, mas mais das infra-estruturas que eram muito importantes, e que houve ali, pelo que eu percebo, porque não estive muito envolvida nessa parte, acho que houve ali algumas coisas que podiam ter andado mais rápido, quando acabaram os Bairros Críticos o bairro já poderia estar todo pronto, e não estava, e isso aí de facto pode ter sido a parte que correu menos bem desta história, que é, nós não estávamos à espera que acabasse ok, mas se as coisas fossem mais céleres, o que se percebeu foi que a nível humano as coisas correram muito mais rápido do que depois tudo o resto, as infra-estruturas, tudo o que era a esse nível...

Entrevistador: E do seu lado, da sua perspectiva da escola, houve um momento em que foi mais claro, um evento, um arco de tempo em que foi mais claro para as pessoas e também para os parceiros da IBC que as coisas estavam a mudar?

E16MI: Eu acho que naquela altura que nós fizemos de fato o espetáculo no Rivoli, que nós fizemos formação, enquanto docentes e não só, e que até andamos pelo bairro a fazer actividades...

Entrevistador: Formação?

E16MI: Na altura era coaching que nós estávamos a fazer, e alguma parte da formação implicava ir fora da escola, no bairro conhecer coisas... e o facto de nos verem muito juntos. Sabe a escola era no princípio do bairro e os Bairros Críticos... o facto de me verem ir lá a cima, a mim e a todos percebiam que estávamos todos a trabalhar para o mesmo. Agora a visibilidade que eu acho que teve, é ver na cara das pessoas, que nós nos interessávamos por elas, que no fundo o nosso bem só podia estar bem quando o delas estava.

Entrevistador: Na sua perspectiva, em que ponto é que os pais identificavam este tipo de atividade com o programa ou com a escola? Ou seja, os pais aperceberam-se que faziam parte de um programa de intervenção dos Bairros Críticos ou não?

E16MI: Eu acho que sim. Eu acho que eles percebiam que muitas das coisas que nós conseguimos fazer era por estarmos juntos, até que muitas vezes algumas atividades que nós fizemos na escola tinham o apoio dos Bairros Críticos, e nós fazíamos actividades em que a Cláudia estava connosco e o Helder também, e eles percebiam que aquilo só era possível porque

tínhamos os Bairros connosco. Nós tivemos um projeto, enquanto agrupamento, não só enquanto Lagarteiro, e nós trabalhamos as raças do Mundo. Normalmente nós trabalhávamos um tema por ano, e nesse foi as raças e os territórios. Havia os vários elementos, Fogo, Terra, e a Terra calhou ao Lagarteiro, foi preciso fazer uma mapa Mundo e foram os bairros críticos que nos ajudaram com o material e com o dinheiro que precisámos para comprar algumas coisas, e eles perceberam que nós fizemos aquilo porque eles nos ajudaram.

[00:05:12]

E outras atividades em que por exemplo, o coaching... a Cláudia acabou por ser muito conhecida, ainda hoje é, e o facto de estarmos lado a lado uns com os outros, nós fazíamos muitas atividades em que estávamos todos, embora eu fizesse parte da direção onde hoje estou, eu não estava muito tempo lá fechada, ia muitas vezes ao Lagareiro, assim como às outras escolas, mas quando havia actividades importantes e nós trabalhávamos, estávamos lá todos. E eu acho que a melhor forma é quando as pessoas me conhecem, que eu trabalhava na escola, a Cláudia nos bairros a Leia no Escolhas, lá está estávamos todos a trabalhar em conjunto, e mesmo as técnicas quando faziam os entendimentos, às vezes tinham uma técnica nossa e outra do Escolhas, nós conseguimos, e eles perceberam que era transversal. E há coisas que eu acho que ainda estão hoje, nós tínhamos uma boa relação com a equipa de São João de pedo-psiquiatria, e nós tínhamos algumas crianças com problemas e às vezes até achávamos que podia ser encaminhado para ali, mas quando íamos à reunião, que tínhamos mais ou menos uma por mês, lá está ia a Cláudia, ia eu, ia uma técnica, a psicóloga, íamos várias pessoas e ao explicarmos o caso percebíamos “Ok, tem mais a ver com psicologia, e com alguma apoio à família enquanto segurança social, enquanto assistente social dar-lhe algumas competências”, outras vezes não dizíamos “Sim isso é um caso de pedo-psiquiatria...” enquanto que uma consulta demorava não sei quanto tempo, aquela era marcada de uma semana para a outra. Por exemplo quando foi aquele caso do menino que a mãe estava num sofrimento muito grande e precisava de apoio, ela foi no dia seguinte lá, porque nós ligamos para a médica que estava connosco... e ela conseguiu de um dia para o outro e acabou por ser acompanhada lá. Eu acho que os pais tinham a percepção que nós trabalhávamos em conjunto.

Entrevistador: Nesse aspeto das lições aprendidas das transferências de práticas, ou seja alguns modos de trabalhar e de estar que foram adquiridos dentro da IBC, depois algumas pessoas que conhece transferiram estas práticas para outros contextos?

E16MI: Eu acho que sim. Foram coisas que nós aprendemos. É quase como nós vamos absorvendo e fica na pele não sai. Aquilo que nós percebemos é que trabalhar em rede é muito melhor que trabalhar sozinho...

Entrevistador: Antes da IBC não era assim?

E16MI: Alguma coisas eram mas nunca era tão espalhado, é claro que quem trabalhou na IBC já tinha esta noção de que era importante trabalhar em rede, eu acho que mesmo os técnicos que trabalhavam connosco tinham noção disso, se não tivessem não acreditavam naquilo e o que valeu foi acreditarmos que trabalhar em rede era mais importante.

[00:10:02]

E por isso é que eu acho que foi importante, não foi nada que tivéssemos aprendido, foi importante trabalhar em rede mas conseguimos transferir para algumas coisas e continuamos a achar que conhecendo as pessoas... porque uma coisa é quando mandamos e-mails e pedimos coisas oficiais... o conhecer as pessoas e estar com elas muito tempo, nós fazíamos formação enquanto bairros críticos, lá estou eu a incluir-me lá, acabou por nos dar muitas empatias, e de facto quem não acreditasse começou a acreditar. Para mim não foi uma novidade que eu achava que era assim que se devia trabalhar, agora nunca tinha conseguido era trabalhar, e nessa altura conseguimos. E houve coisas que ficaram daí porque de facto as instituições começaram a [imperceptível] mas é claro que a pessoa faz a diferença, porque é claro que se agora ligam aqui da escola para a polícia ou para o centro de saúde já houve um trabalho em que a escola esteve com eles, mas eu acho que a pessoa faz sempre a diferença. Porque já nos aconteceu, tivemos de por técnicas novas, ou porque foram embora ou outra razão qualquer, elas beneficiam de aquilo que nós já fizemos, como as pessoas depois já conhecem a instituição já é mais fácil depois abrir portas. Mas que as pessoas que estão nos sítios fazem a diferença fazem. Naquele tempo e acho que agora continua, saber que a escola está aberta ajuda, que a segurança social e as nossas técnicas também, e nós chegamos a eles de uma maneira diferente...

Entrevistador: Se na altura da IBC a população mudou um bocadinho a forma de ver determinadas instituições, a escola, segurança social etc., porque eles trabalhavam juntos então a população tinha outra visão. Esta alteração da visão da população hoje em dia permanece?

E16MI: Não lhe posso dizer muito bem porque eu não estou lá. Eu passado um ano de acabar os Bairros Críticos, nós também acabámos lá porque enquanto escola quem estava no topo achou que fazia mais sentido o Lagarteiro ficar agregado ao agrupamento do Cerco, que estava no PER e deixar-nos a nós, que também foi uma dor muito grande. Foi muito difícil para nós deixar o Lagarteiro, gostávamos muito das pessoas, dos alunos, nós largamos para a escola do Cerco o Lagarteiro porque fomos obrigados. Agora essa perceção se hoje eles ainda continuam a ver... não sei! Porque estas coisas também se perdem facilmente. Se calhar do nosso lado é mais fácil ter continuidade porque nós continuamos a trabalhar e a precisar da mesma maneira. Para as famílias se elas não continuarem a ver, agora não sei se é assim que elas fazem lá, que as pessoas trabalharam em conjunto facilmente voltam ao mesmo registo, porque se de facto eles não tiverem esta resposta eles vão ter de procurar outra, e se a resposta já não é consertada eles vão procurar as respostas que lhe houver. Neste momento não lhe consigo dizer se lá continua a mesma coisa ou não, acredito que as pessoas ficaram com ligações profundas às pessoas que lá trabalharam, e que a confiança que tinham em nós, porque este tipo de território para ganhar a confiança é muito difícil... depois de a ganhar não a perdemos com facilidade...

[00:15:04]

Entrevistador: Mas será que por exemplo quando os Bairros Críticos pararam de forma abrupta, a população não perdeu a confiança com a escola... com estas instituições, com quem tinham ganho a confiança durante os Bairros Críticos?

E16MI: Eu acho que não, mas não tenho a certeza porque eles perceberam bem.

Entrevistador: Que não foi a escola, que foi uma coisa acima de vocês.

E16MI: Sim. A nossa fúria era tão grande quanto a deles...

Entrevistador: Mas isso é interessante, porque como a escola é sempre uma instituição, central do estado, para as pessoas de fora às vezes...

E16MI: Não, porque ficamos mesmo furiosos. Podíamos ter tomado a atitude de politicamente corretos, mas não nós estávamos mesmo zangados, e eu acho que ainda hoje se percebe que estou zangada. Eu acho que para eles foi fácil de perceber que nós não tivemos culpa de nada no caso, pelo contrário, nós acabamos por ser tão vítimas quanto eles porque tínhamos um caminho percorrido e que ainda queríamos percorrer, sabíamos que não era para sempre, mas ainda não tinha chegado o momento de fazer o desmame e que nos cortaram. E por isso como nós ficamos tão zangados, seja qual fosse a instituição, a escola por estar mais envolvida e ficamos mesmo zangados e... aliás barafustámos e fizemos coisas para que não acabasse, por isso os pais viram e acho que acabaram por sentir que éramos parte e que ficámos tão mal quanto eles, se calhar de outra maneira, que eles sentiram mais na pele, era só um trabalho de continuidade para nós, e depois eles poderiam sair, mas [imperceptível] da infraestrutura foi de bradar aos céus. Agora eu acho que eles perceberam que nós fomos vítimas do mesmo... Nós fizemos mesmo algumas reclamações a tentar que a coisa não acabasse. Mesmo a Cláudia, as pessoas também viram nela uma das vítimas daquilo tudo, fomos dos últimos a saber e soubemos da pior maneira que aquilo acabou de uma maneira que ninguém estava à espera. É claro que a população em nós acreditava, agora se vier para lá mais alguém não sei se acredita, e se não forem pessoas em quem eles confiam não acreditam de todo porque foi muito difícil ganhar a confiança delas. E eu acho que não ficou a mensagem de “não podem confiar na Cláudia porque ela não cumpriu” não, a Cláudia não cumpriu porque não a deixaram cumprir, como aconteceu com eles.

Entrevistador: Ou seja se voltasse uma outra IBC...

E16MI: Só se fosse com as mesmas pessoas!

Entrevistador: A mim interessa-me sempre o antes, o durante e o depois. E as relações por exemplo entre o depois e o antes de um programa é que fazem alguma diferença...

E16MI: Eu acho que se alguém quisesse meter lá um projeto tipo IBC, tinha de ser com as mesmas pessoas e mesmo assim... não sei se teriam a mesma abertura, se calhar nós enquanto instituições era andar para a frente, não dá para andar para trás, mas não sei se as pessoas veriam as coisas dessa maneira, porque de facto aquilo foi uma machadada muito forte, da maneira que foi não se faz a ninguém.

[00:20:20]

Entrevistador: Vocês tinham relações também com o Vale da Amoreira e a Cova da Moura?

E16MI: Não. Tivemos uma reunião, chegamos a ir a Lisboa mas mais numa de partilha de experiências...

Entrevistador: Mas Lisboa, Cova da Moura ou Lisboa mesmo?

E16MI: Lisboa, Lisboa. Era um encontro de experiências, em que as pessoas iam partilhar, e nós chegamos a ir a Lisboa.

Entrevistador: Mas nunca chegaram a ir aos dois bairros?

E16MI: Não. Eu, não. Depois fomos fazer uma formação a Lisboa, mas todos de cá. Mas ir ao solo dos bairros nunca fomos. Agora acho que de facto é uma coisa de lamentar aquilo que aconteceu, porque nós já estávamos a trabalhar tão bem, a parte das infraestruturas era muito

importante, para ganhar a confiança das [imperceptível] e era uma parte muito importante do projecto [imperceptível] e mesmo as pessoas ainda não estavam prontas para que se fizesse outro desmame [imperceptível], nem nós enquanto instituições. Nós não conseguimos lidar bem com a situação, imagine as pessoas de lá.

Entrevistador: Eu já falei com a Susana, aliás eu conheci a Susana na altura em que ela anunciou na Cova da Moura que o IRHU ia sair, e nem eles...

E16MI: Nada. Nós não chorámos à frente só porque tínhamos vergonha, porque não se faz aquilo que fizeram e sem explicações. Foi só dizer acabou, está acabado, sem haver um porquê... até podiam justificar, que não era correto, mas dizerem que não estava a correr bem, mas não foi mesmo acabou.

Entrevistador: Mas esse foi o único efeito perverso da IBC ou houve outros aspetos?

E16MI: Eu acho que esse foi tão grande que eu... até porque quando ela liga e diz, eu só pensava que ela estava a brincar! Nós tínhamos coisas agendadas, feitas, já pensadas, e ela disse "Acabou!" [imperceptível] Depois é tipo, o que podemos fazer para que isto não aconteça. Lá fizemos as nossas reivindicações mas não deu em nada, porque a decisão já estava tomada. Quando falei com a João acerca disto, ela não me soube explicar muito bem.

Entrevistador: Sim, eu falei com ela. Falei com ela várias vezes, mas há vezes em que falámos mais estruturalmente como entrevista e estava ainda com aquele ênfase de...

[00:25:04]

E16MI: Já depois da IBC ter acabado, fomos para o bairro do Lagarteiro ver as coisas. E nós falámos daquilo até dói, e não moramos lá, mas trabalhamos muito para aquilo. Quando falo com a João e com o José Manuel sobre o porque é que foi assim, porque é que teve de terminar daquela maneira? E porque é que ninguém deu explicações nenhuma? Ninguém pensou no mal que estava a fazer, porque é claro que aquele bairro ficou dividido. As pessoas confiaram numa instituição, e quando acabou assim foi a maior sacanisse que se fez naquele bairro. Quando nos juntávamos, com a João e o José Manuel falávamos mas ninguém conseguia explicar muito bem. E a verdade é que estava a dar frutos, até poderia ser um modelo que não se podia replicar, mas não era o caso, e trabalhávamos todos com uma emoção naquilo, demos muito de nós, não era só, nós não estávamos lá de uma forma institucional, não e nós trabalhámos muito, todos tinham os telemóveis uns dos outros, passado pouco tempo já parecia que nos conhecíamos há... de tão intenso que era o trabalho. E quando nos disseram... eu estava à espera da João que já não veio... Não é por ser minha amiga mas ela estava a fazer um trabalho excelente. Eu acho que nem foi o IRHU, porque para mim era ela...

Entrevistador: Sim acho que foi a parte política do IRHU, a direção que estava por cima.

E16MI: Sim, com ela também foi da mesma maneira. Acabou está acabado. Daquilo que falámos sempre foi esta a ideia. Para além de como foi, a maneira de como lidaram connosco foi...

Entrevistador: Se hoje em dia uma equipa viesse dizer-lhe vamos fazer uma experiência, não Bairros Críticos, mas uma experiência com a mesma lógica noutra sítio, ia fazer ou não?

[00:30:01]

E16MI: Ia.

Entrevistador: Tirando o facto do IRHU e de como acabou...

E16MI: Ia. Dependendo se eu achasse que seria ou não uma mais-valia para aquela... se achasse eu ia. Pelo menos aquilo que fizemos ficou feito e isso já ninguém nos tira, a maneira como aprendemos a trabalhar uns com os outros também, ou seja eu aprendi muita coisa lá... e criei muitos laços que ainda hoje perduram, e isso para mim faria com que... correndo o risco de acabar na mesma, pelo menos o tempo que desse para fazer alguma coisa, que eu acho que fizemos a diferença em alguns miúdos e algumas famílias.

Entrevistador: Porque há uma coisa que às vezes inquieta-me um bocadinho que é, tive a impressão com alguns interlocutores, não é o seu caso, que nem sempre a IBC foi compreendida como um programa experimental, porque como às vezes a intervenção do Estado é uma coisa a longo-prazo e tem de responder a necessidades...

E16MI: Nós na IBC tínhamos muita consciência que não era para durar...

Entrevistador: Às vezes tenho tido essa impressão mesmo que se calhar no Lagarteiro não foi, mas na Cova da Moura que foi muito mais conflituoso, as pessoas não olhavam muito para a IBC olhavam para uma interação do Estado então, o facto de o Estado depois ter deixado as pessoas sozinhas...

E16MI: Eu acho que nós tínhamos a noção de que aquilo era temporário mas que não era para a vida toda. Nós sabíamos que a IBC não ia ficar lá a vida toda, [imperceptível] mas quando o trabalho estivesse encaminhado, feito nós acabaríamos, mas achámos sempre que era a longo-prazo.

[conversa até 00:33:27]

Entrevistador: É mais complicado trabalhar em rede do que de forma sectorial?

E16MI: Não é mais complicado mas demora mais tempo, depois de estar acho que é mais fácil, mas demora mais tempo a criar esta rede de... Eu acho que a Cláudia, porque ela também tem isso muito presente na cabeça, e a João também. Porque eu com a Cláudia já tinha trabalhado noutros projetos, mas foi diferente nessa altura não havia uma empatia assim tão grande e não eram projetos tão agregados quanto este. Agora eu percebia que isto era maneira de trabalhar, e... a IBC entrou como um pai... [imperceptível]

Entrevistador: Às vezes tenho a impressão, porque passei bastante tempo na Cova da Moura, as pessoas dizem “Ah o programa acabou, o Estado deixou-nos”, e eu penso, sim mas atenção que era uma coisa inovadora experimental que tinha um início e um fim, mas esta lógica nem sempre é clara.

[00:35:22]

E16MI: Eu também não sei se para as pessoas do bairro isto era claro. Para mim era e para as pessoas que trabalhavam connosco também era, porque a Cláudia sempre teve esta postura que estava ali para ajudar [imperceptível] não era de ficar lá para a vida toda. E se calhar esta postura também nos fazia ver que as coisas iam ser assim. Há uma coisa em que o estado não pensa, nós ao tornarmo-nos mega agrupamento perdemos muita coisa... [imperceptível].

Entrevistador: O agrupamento foi quando?

E16MI: Foi em 2003 [imperceptível].

Entrevistador: Ou seja quase no fim da iniciativa Bairros Críticos.

E16MI: Sim por isso é que eu lhe disse que não estive muito... porque nós logo a seguir... foi muito doloroso. Para além da IBC, cai-nos em cima assim de um dia para o outro que nós vamos juntar a [imperceptível]. O Lagarteiro ficava mais para aquela zona Oriental e juntaram ao Cerco, que não se davam bem [imperceptível]. Não eram dois sítios que se pudessem juntar, por isso para nós custou muito na altura...

[conversa até 00:39:04]

Entrevistador: Você têm algum material sobre este território TEIP? Relativamente à escola?

E16MI: Tenho. Temos o projeto educativo TEIP.

Entrevistador: Como é que se traduz na escola?

E16MI: O TEIP tem a ver com intervenção prioritária nos meios desfavorecidos. O que faz mais diferença na escola é que temos técnicas, neste momento nós temos 2 assistentes sociais, 1 animadora social e 1 psicóloga e estão o tempo inteiro connosco. A diferença é que já tivemos isto com 5 escolas agora temos 9. Não dá.

[00:40:10]

E depois foram reduzindo os meios. Na altura tínhamos 2 tutores, um para 2 escolas, era bom, e animadoras para cada escola, agora temos uma [imperceptível]. Por isso duplicou o número de alunos mas os meios ficaram os mesmos. E mesmo assim fazem milagres, com o que elas trabalham. Há 2 ou 3 anos era mais complicado agora está tudo mais calmo. Mas precisávamos mais pessoas.

[conversa até 00:43:13]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E18MI e E17MI

Ficheiro de origem: E18MI e E17MI.m4a

28/10/2019

00:00:00 - 1:27:22

Entrevistador: A minha tese de doutoramento é em Políticas Públicas. No fundo é tentar perceber em que medida é que os Bairros Críticos não só na Cova da Moura, também no Lagarteiro e no Vale da Amoreira, contribuíram ou facilitaram digamos assim... em termos de políticas públicas em que medida é que o modelo que foi implementado facilitou algumas coisas ou não? Ou seja se foi adequado aos desafios, que no caso da Cova da Moura estavam em cima da mesa, ou se não foi adequado e porque é que não foi adequado? Quais são as lições que no fundo se podem tirar de uma Iniciativa como os Bairro Críticos? Estive a retomar a reuniões da Comissão Executiva, e todo o processo e toda a história... e tenho aqui algumas questões para vos colocar. A primeira questão era qual foi a vossa, quando os Bairros Críticos começaram qual foi a vossa, de que forma é que conseguiram entrar, se foi difícil entrar na comissão de bairro, face à experiência que tinham anterior, como é que foi esta entrada na comissão de bairro, que foi criada em 2002, antes dos Bairros Críticos, mas quando os Bairros Críticos foram lançados houve esta intenção de consolidar a comissão de bairro como entidade mais aglutinados das várias associações. E como é que foi esta entrada... se foi complicado, porque inicialmente você depois acompanhou a fase de fiscalização do júri...

E18MI: Sim do júri, a escolha da empresa. Vamos lá a ver não custou nada, as associações aqui sempre se juntaram quando há uma causa. Qualquer causa que seja, desde que seja para representar o bairro todo, o mais fácil é sempre se nos juntarmos, conseguimos ter uma voz mais consensual e mais global do bairro. Depois juntamo-nos como antigamente já se fazia na comissão de bairro, já era quase um exemplo disso. A comissão de bairro que iniciou, que era quase um ajuntamento de pessoas de várias associações e que reuníamos nesta altura, quando há uma causa...

Entrevistador: E ainda hoje se reúnem?

E18MI: Existe hoje, está é parada porque neste momento cada associação têm a sua vida, têm o seu leque de trabalho, e quando é preciso a gente junta-se... Junta-se nessa instituição que é a comissão de bairro.

Entrevistador: E vocês também estiveram envolvidos em programas anteriores, tipo o URBAN...?

E18MI: Tivemos mas...

E17MI: Não deu em nada. Aquilo praticamente não passou do papel, muitas reuniões, mas de concreto nunca saiu...

E18MI: Nem chegou a iniciar aqui no bairro o URBAN.

Entrevistador: Financiou algumas formações... se calhar.

E18MI: Vamos lá a ver, financiou uma série de coisas...

Entrevistador: O ringue?

E18MI: Não a estrutura do ringue foi já nos Bairros Críticos.

Entrevistador: Sim, foi o jardim à frente...

E18MI: Sim. Financiou tudo menos no bairro. O URBAN entrou [falas sobrepostas] para entrar dinheiro mas foi para fora do bairro [imperceptível].

Entrevistador: Para mim é importante perceber o que é que foi antes da IBC

E18MI: [imperceptível] contestaram isso lá fora, porque o investimento não foi feito nenhum no bairro, bairro 0.

E17MI: [falas sobrepostas]. É muito importante realmente porque foi na altura de se ter de facto empregado muito dinheiro vindo do próprio URBAN, e as coisas o pouco que fizeram foi precisamente na periferia, e dentro do bairro o URBAN não fez nada.

[00:05:07]

Entrevistador: Para mim é para perceber, porque a IBC tinha uma lógica oposta ao URBAN, o URBAN tinha o dinheiro e depois do dinheiro decidiam-se as ações. Implementadas ou não mas a lógica era assim. Agora a questão, uma das coisas que penso é, e queria saber qual o vosso ponto de vista, é os Bairros Críticos no fundo eram exatamente o contrário, não havia um pacote, tirando alguns financiamentos da Noruega, umas coisas específicas, mas não havia um pacote para a ação A, B, C ou D.

E18MI: O URBAN era diferente dos Bairros Críticos. No URBAN havia financiamentos para algumas coisas mas não conseguiam ir ao encontro de uma legalização do bairro, de uma formação do bairro, não havia dinheiro para isto. Portanto eles tiveram de fugir porque o bairro, as verbas envolvidas seriam muito maiores. E os Bairros Críticos nascem de uma Resolução do Conselho de Ministros em frente do URBAN, portanto é uma coisa diferente. Já no bairro, [imperceptível] até a transformação do bairro, ou criara Planos de Pormenor era uma coisa específica, diferente do URBAN. Os financiamentos eram maiores, as possibilidades de resultado seriam maiores, pronto isso é o que difere um do outro.

Entrevistador: Mas no fundo a IBC apoiava-se também muito nos recursos de cada um dos parceiros, certo? Não havia um pacote...

E18MI: A IBC nasce de três bairros, meteram-nos no meio disto tudo. O bairro do Lagarteiro, não tem nada a ver connosco, o bairro lá de cima, o Vale da Amoreira também não, são coisas completamente diferentes e meteram-nos lá no meio de uma estrutura diferente do normal, que nós tínhamos critérios diferentes. E começa logo no primeiro critério do terreno ilegal, portanto inferimos logo das outras duas. Mesmo se quisessem criar um patamar de igualdade nunca seria possível porque a Cova da Moura era ilegal. Os terrenos eram ilegais, a posse do terreno nem era da Câmara, logo aí à nascença foi um erro.

Entrevistador: Foi um erro ter posto os três bairros assim...

E18MI: Foi um erro para nós em acreditar que era possível chegar a alguma coisa. Porque para além do trabalho que poderia dar, ainda existia esta parte que não se conseguiu formular. Ainda hoje continuamos... num impasse dos terrenos, sem os terrenos não há nada, quer dizer era uma coisa que ia nascer para uma coisa que se calhar nunca ia sair da gaveta. Nós tivemos essa percepção logo ao início, mas tínhamos a esperança que com o tempo as coisas pudessem andar. Veio-se a concretizar aquilo que a gente pensou logo ao início.

Entrevistador: Só para retomar o seu raciocínio, no fundo havia duas questões básicas, estruturais, que era a questão fundiária, não é, dos terrenos, e depois havia a questão da habitação.

E18MI: E a questão da metodologia. Digamos que a metodologia, eu só posso falar por aqui, pouca ligação tivemos... não houve uma grande ligação [falas sobrepostas]. Mas nunca houve uma grande interligação entre estes três bairros. Mesmo para conversar sobre coisas era [imperceptível]. Nós aqui tínhamos uma questão inicial porque tínhamos, como é que eles chamam... vários pilares...

Entrevistador: Os eixos.

E18MI: Os eixos. E o eixo 1 era logo a questão dos terrenos. E depois havia os restantes eixos. Mas para nós sem o primeiro nada dos outros se concretizaria.

Entrevistador: Era isso que ia perguntar, porque na verdade o que aconteceu foi haver os outros eixos, e apesar desta parte inicial não ter sido resolvida avançou-se com outras pequenas coisas de outros eixos.

E18MI: Avançou-se sim...

Entrevistador: E isso na vossa, na sua opinião não foi adequado como lógica, ou seja deveria ter-se resolvido antes aqui para se fazer outras coisas ou mesmo assim fez sentido continuar a fazer outros eixos?

[00:10:11]

E18MI: Pequenos eixos. Eram sete ou oito eixos... Havia uns que era possível, fazia sentido andar para a frente. Ou seja, na altura havia uns eixos que eram de apoio... e havia outros que estavam ligados com o primeiro. Os que estavam ligados com o primeiro eram mais difíceis concretizar, podia-se pôr no papel e não se concretizar. Eu dou um caso concreto. Dentro dos Bairros Críticos havia um espaço chamado espaço âncora, e esse espaço nós não tínhamos a visão onde é que iria ficar no bairro, onde é que se ia localizar, como é que ia funcionar, não foi acautelado isso, porque no bairro já existiam dinâmicas não digo territoriais mas sim de trabalho. E ao nós estarmos a conceber uma infraestrutura que não sabíamos onde é que ia ficar, que depois até colocaram fora do bairro, para nós era uma dinâmica que nunca ia resultar.

Entrevistador: Fora do bairro...

E18MI: Na altura pensou-se...

Entrevistador: Porque eu vi as atas e na altura haviam várias...

E18MI: Mas nenhuma delas era dentro do bairro.

Entrevistador: Havia uma lá em cima...

E18MI: Havia uma na casa lá em cima, havia outra aqui na Buraca, e havia aqui nos prédios do lado de cá...

Entrevistador: Nas lojas.

E18MI: Mas nenhuma foi pensada. Tínhamos uma escola aqui, podia ser um espaço âncora [imperceptível], como não havia, repare uma coisa, nós associações se dissessem assim "Epá vocês têm que ir para os prédios da Buraca", e se o bairro é do outro lado acho que não faz muito sentido. Não havia, visualmente, um sítio que a gente pudesse pensar naquele sítio, que juntasse as pessoas naquele espaço, que era o espaço, se calhar somos egoístas mas era um espaço

dentro do bairro. É o que digo, isso podia interferir com as dinâmicas e até com o resultados dessa... os bairros têm lá espaços âncora que estão fechados, não resulta foram mal concebidos, fez-se no papel tudo mas na prática depois não havia sítio. Onde foram colocar não interessava a ninguém.

Entrevistador: É curioso porque na verdade a Resolução do Conselho de Ministros não fala do espaço âncora como necessariamente um equipamento, um espaço físico, dá uma definição muito geral de um espaço mobilizador, é isso que dizem.

E18MI: Percebo o que estás a dizer, mas isso repara, as associações dizem que o fazem. As associações já fazem essa parte, nós não precisamos de um espaço porque as próprias associações já fazem esse trabalho... prestam serviços.

Entrevistador: Esta ideia então de uma espaço âncora físico surgiu da fase inicial de diagnóstico ou surgiu... quando é que surgiu esta ideia?

E18MI: Surgiu de vários eixos que depois concluíam numa hipótese do bairro poder fornecer ao exterior algumas atividades ou algum mercado que pudessem vir buscar. Nós temos um mercado bastante africano e podia ficar ali um espaço que as pessoas pudessem fazer de cultura [imperceptível] que pudesse ser um espaço de exposição, para as pessoas que quisessem adquirir da comunidade aqui do bairro. Era um bocado isso, tinha de ser um espaço físico sempre, que depois seria gerido, depois entrámos nós, no meio de gestão... mas nunca havia um espaço. Chegámos até ao método de gestão. Não se chegou a uma conclusão “e agora vai-se fazer onde?” Foram só sempre suposições e alternativas que nós contestámos desde o início.

Entrevistador: E houve um momento em que do vosso ponto de vista aconteceu algum... dentro da IBC, ficando só no tempo da IBC, se viu alguma mudança, alguma coisa a mexer, ou não houve um momento específico? Um mês, um evento, um período, uma altura? Não sei, houve algum momento em que disseram “Alguma coisa vai mudar”.

[00:15:14]

E18MI: Houve alguns momentos em que ainda houve esperança, quando foi a esperança de partirmos para um Plano de Pormenor, criou alguma expectativa nas pessoas, entre nós houve expectativas de que seria um Plano de Pormenor diferente do que já conhecíamos. E isso aí foi uma coisa que fez com que a gente balançasse um bocadinho, ia existir um Plano de Pormenor e isso queria dizer que ia existir algum trabalho no bairro. Depois veio o LNEC fez os levantamentos e tivemos alguma esperança nessa altura. Mas depois quando começámos a ver a atitude da Câmara, as dificuldades estavam a ser criadas pela Câmara, estavam a ser criadas pelo IHRU, a gente começou a dizer “não, isto não vai dar em nada outra vez”.

Entrevistador: Onde é que falhou? Porque isto fica sempre na minha cabeça, onde é que falhou esta questão do Plano de Pormenor?

E18MI: Para mim falhou [falas sobrepostas] a Câmara não querer resolver o problema da Cova da Moura, porque se a Câmara quisesse resolver o problema da Cova da Moura tinha sido uma oportunidade, porque isto envolve se calhar alguns financiamentos da própria Câmara no futuro que na altura poderia vir de lá de fora. Podiam ter aproveitado esta altura, uma altura em que até era favorável para eles, porque era um leque muito grande e até podiam ganhar algumas coisas,

que nós tínhamos acabado por desistir, eram muitos a lutar contra nós. Da mesma forma como foi votado o Plano de Pormenor, [imperceptível] era 1 contra 4...

Entrevistador: Podes explicar melhor esta dinâmica que aconteceu?

E18MI: E aí pronto é o que te digo... nunca tínhamos hipótese... a escolha das... a ideia de colocar alguém do bairro para assistir toda essa parte da escolha de uma empresa para fazer um Plano de Pormenor. E a Câmara lá torceu o nariz ao início mas depois com algumas pressões lá cedeu, mas assim de uma forma diferente, que são 3 da Câmara, 2 do IHRU, e 1 do bairro.

Entrevistador: Que foi você?

E18MI: Na altura o bairro achou por bem ter ido eu.

Entrevistador: Porque é Engenheiro...

E18MI: Não...

E17MI: Não, foi porque tinha mais conhecimento... Na altura quando se pensou, também se pensou na Helena Roseta,

E18MI: Na altura quando se pensou, também se pensou na Helena Roseta, depois acabei por ficar eu [imperceptível] e então o bairro disse "Não tem de ser alguém do bairro. Já que estamos nisto vamos mostrar que temos pessoas no bairro preparados para fazer alguma coisa". Depois claro tinha sempre o apoio da Helena Roseta, qualquer dúvida que eu tivesse ou qualquer esclarecimento, pedia à universidade, à Helena Roseta e era esclarecido. Chegamos lá aquilo eram essas propostas, apareceram propostas de várias empresas e a Câmara foi para um preço mais baixo.

Entrevistador: Esse foi o critério...

E18MI: Foi. O principal critério... Nós tínhamos o nosso critério, foi a faculdade porque achámos que dava mais garantias, só que o preço mais baixo... aquela empresa que faliu.

Entrevistador: Vasco da Cunha. Então mas havia 3 da Câmara...

E18MI: 3 da Câmara, 2 do IHRU...

E17MI: Eram 6.

Entrevistador: Então mas em que sentido é que está a dizer que foi a Câmara que escolheu se...

E18MI: Da Câmara eram 3... Quando chegámos a parte da votação, repara a Câmara foi para o preço mais baixo e para a empresa que lhe interessava, o Vasco tinha já trabalhado com a Câmara. O próprio IHRU encostou-se um bocado à Câmara, e nós saímos fora completamente. Nós achámos que as metodologias da faculdade eram melhores, resultariam melhor no bairro, tinham um critério que era o de envolver as pessoas do bairro, essa questão que a outra pouco ou nada fazia. E para nós sempre foi um ponto essencial, envolver as próprias populações, os moradores nisto, nestas escolhas, nestas atitudes.

[00:20:24]

E então fomos um bocado ao encontro da faculdade. Mas como o preço e outras questões da faculdade, porque eles não tinham confiança na faculdade porque a faculdade nos dava apoio [falas sobrepostas]. Promovia aqui até alguns trabalhos de jovens da escola, até nos ajudavam...

E17MI: Até de um modo um pouco insultuoso, achavam que a malta que éramos garotos, que eu ouvi, as pessoas que estavam aqui a trabalhar... [imperceptível].

E18MI: Eu tenho impressão que se isto cai na faculdade era uma coisa completamente diferente e ia dar depois um choque com a Câmara. Então eles próprios como o preço era mais baixo que era uma coisa que facilitava à partida, era melhor ir para aquele que podem controlar [falas sobrepostas]. Depois nós fizemos uma... um documento a dizer quem é que nós escolheríamos, qual foi o nosso método de avaliação.

Entrevistador: E depois como é que correu esta questão?

E18MI: Foi ultrapassada por maioria, por maioria escolheu-se a Vasco da Cunha. Não foi unanimidade foi por maioria.

Entrevistador: E depois o que é que aconteceu? Há um momento em que foi mesmo claro “Não agora falhou mesmo”? Ou aqui já se percebeu que tinha falhado que não ia pra a frente?

E18MI: Não ai falhou porque a metodologia não era a que nós pretendíamos, mas como foi escolhida por maioria, nós como democráticos aceitámos e aceitámos trabalhar com eles.

Entrevistador: E então ai fizeram o tal...

E18MI: A partir dai houve uma série de trabalhos, eles foram apresentado algumas etapas do Plano de Pormenor, e a última coisa a que se chegou foram aos critérios de demolição. Quando chegou aos critérios de demolição ficou ai parado. Nós dizíamos que devia de haver um estudo quarteirão por quarteirão, digamos assim, e o Vasco da Cunha via a coisa numa globalidade diferente [falas sobrepostas] o estudo da faculdade que era quarteirão por quarteirão, setor a setor, ver o que é que pode estar o que é que não pode estar, ver o que é que podia ser reparado, e eles não era tudo [imperceptível]. Era uma metodologia diferente.

E17MI: Sempre foi. A Câmara a partir de uma altura que escolheu o Vasco da Cunha ficou logo... só que as coisas foram tão precipitadas que aquilo depois deu raia, nem Vasco da Cunha nem apresentaram nada, inclusivamente até ficaram a dever dinheiro a pessoas que sempre trabalharam com eles. E isso foi uma coisa que nunca foi falada e devia [falas sobrepostas].

E18MI: Contrataram mão-de-obra no bairro e depois acabaram por não pagar...

Entrevistador: Mão-de-obra de quê?

E18MI: Pessoas de apoio, de acompanhamento. Algumas atividades que eles desenvolveram, que recrutavam pessoas no bairro, teoricamente iam fazer um trabalho, [imperceptível] uma verba, principalmente as associações que depois acabaram por não pagar.

E17MI: As casa por exemplo, o acompanhamento no bairro, portanto para facilitar a vida a eles, e algumas associações terem que pagar para não ficarem mal vistas. Depois deram aquilo como falido ou o que queiram chamar e...

E18MI: Nós chegámos a essa fase do plano de demolição mas praticamente morreu ai. Praticamente chegámos ai, porque depois se empatou muito tempo, e chegar aos critérios de demolição envolvia uma série de pressupostos que tinha de ser consensual entre todos e chegámos a alguns, mas não chegámos a concluir essa fase. E depois os Bairros Críticos acabou por morrer.

[00:25:12]

Entrevistador: Porque havia a equipa local, o gabinete que era a Helena, não é?

E18MI: [imperceptível] 3 ou 4 pessoas ligadas ao gabinete [imperceptível] enfim... eles eram funcionários do IHRU, e assim que se fala... em fechar a porta, eles “acaba-se isto”. Foi uma

bocado assim, de grosso modo. Porquê? Porque não se atingiu os objetivos em tempo. Nós andámos a discutir isto uma série de anos, quando devia-se ter concretizado alguma coisa. E depois lá fora também começaram a ver “nunca sabem daqui, os financiamentos também não valem a pena”...

E17MI: E uma coisa, mesmo com esse nível de estado, havia uma coisa que nós nunca percebemos era ter vindo dinheiros de fora e esses dinheiros nunca foram contabilizados pá...

Entrevistador: Da Noruega?

E17MI: Da Noruega por exemplo.

E18MI: Dentro dos próprios Bairros críticos havia lá uma coisa que a Noruega financiava e era uma coisa que podia começar antes do Plano de Pormenor que foi algumas intervenções no espaço que eles depois tentaram, que deram forma, contornaram... Mas havia um valor para isso, isso podia ser concretizado. O que é que aconteceu, só no último ano é que se lembraram “Vamos gastar algum”, e o que foi, financiaram as associações a fazer melhorias. Nós fomos beneficiados, as outras associações também foram todas beneficiadas com esse projeto. Isso foi para gastar algum dinheiro...

Entrevistador: Para não perder o dinheiro...

E18MI: E sobrou muito, ainda sobrou muito que depois voltou para trás, podia ter sido colocado no bairro, só que a Câmara “vão pôr ali dinheiro e depois nós mandamos tudo abaixo”. E esse dinheiro estava disponível.

Entrevistador: Agora no sentido mais geral, há uma coisa que acho curiosa. Que é um bocadinho esta relação entre as associações que estão no bairro e o estado central, que não é uma coisa comum. As associações ou fazem uma atividade própria de... com o estado central mas enquanto associações mas normalmente não há um trabalho horizontal, digamos assim. O IHRU estava aqui representado, depois a Susana Sousa... isso teve algum papel, o facto de os estado mental estar aqui representado pelo IHRU daquela forma ou... teve uma mais-valia ou não contribuiu em nada?

E17MI: Nós no princípio pensávamos que sim. Mas aquilo não, aquilo praticamente não facilitou.

E18MI: Para te ser frontal, eu digo-te poderia ter sido um benefício mas não foi, porque o próprio IHRU e o gabinete juntaram-se à Câmara, e ao juntarem-se, e muitas ideias da Câmara iam sempre ao desencontro das nossas. Para nós podia ter sido um benefício entrar aqui no bairro alguém que fosse independente e que tivesse uma visão sem donos, a Câmara não ser o maior, ser independente na vista das coisas. Mas não entrou o IHRU e o IHRU associou-se muito à Câmara.

[00:30:10]

A Câmara sempre muito agarrada ao IHRU, e essas reuniões que tínhamos... eles falavam antes das reuniões. Nós quando lá chegávamos já eram quase fatos consumados.

Entrevistador: Será que isso pode ter a ver com o facto que algumas questões eram da responsabilidade da Câmara? Urbanísticas por exemplo?

E18MI: Pode... Nós basicamente o que é que nos interessava? Era tentar melhorar o bairro, legalizar, dar uma perspetiva diferente do bairro, e isso sem o eixo 1 era uma coisa difícil de concretizar.

Entrevistador: Mas a Câmara podia ter expropriado o terreno ou não?

E18MI: Tentaram mas... nem nós percebemos bem essa história que ainda hoje está um bocado por desvendar. Já falámos com o proprietário ela dá uma visão diferente do que a Câmara nos dá, portanto fica assim um bocado... não sabemos quem está a falar a sério.

E17MI: Houve realmente um membro do IHRU, que foi logo ao princípio... acho que era arquiteta... era a responsável e eu lembro-me que ela realmente estava com vontade de levar a questão do IHRU a trabalhar no bairro [falas sobrepostas] na altura, e ela passado não sei quanto tempo estava transferida... eu por acaso, a determinada altura falávamos muito e disse “Está-se a meter num caminho terrível, sabe porquê? è que estas discussões, estas incompatibilidades com o Presidente da Câmara, você ou vai ser transferida ou vão pô-la num cargo... porque você é uma pedra neste carril” e aconteceu. Passado não sei quanto tempo acho que ela foi não sei para onde... isso vêm a propósito da pergunta que me fez, a determinada altura nós vimos que quando, já há uns anos, o Presidente da República era do PS, o Presidente da Câmara do PS, portanto isso tem muito a ver com política. Estavam as bases todas criadas se a Câmara tivesse muita vontade fazia-se qualquer coisa. Quando não se fez com esses indivíduos já não se faz e a própria Câmara mentiu-nos... a determinada altura dizia que tinha feito negócios e... quando depois passado algum tempo falámos nem nunca tinham falado... nós andámos muito enganados. Veio-se a saber que nunca houve propostas nem se falava nunca entre eles.

E18MI: O IHRU é do estado, não podia ir contra à Câmara, não tinha hipótese.

Entrevistador: Mas o IHRU está acima da Câmara.

E18MI: O IHRU estava acima da Câmara, mas as pessoas que tentaram ser imparciais na visão das coisas [imperceptível] quando eles começaram a dizer “Não, vamos pensar de uma maneira diferente”, aquilo... nas semanas seguintes vimos logo “Esta já saiu, meteram aqui uma nova”.

E17MI: Quando não interessa sai. E essa pessoa foi mesmo... A Câmara é dona do território, e é.

[00:35:05]

A Câmara para todos os efeitos é dona do terreno, isto é assim pra isto ter, na minha óptica era o primeiro-ministro Sócrates numa reunião que se fez com toda a gente ele dizia que não queria sair do governo sem que o problema da Cova da Moura tivesse resolvido. Portanto não ficou nada resolvido. Teve cá o Presidente da República também veio, nunca mais tivemos um feedback, podia mudar dizer “A situação é esta...”, não, veio, ouviu, falou, desapareceu e pronto. Isso cansa um bocado, daí nós hoje só acreditamos em qualquer proposta, seja de quem for, nós só exigimos [falas sobrepostas]. Isto só resultava de uma forma era “esquece está fora” não existe Câmara, não existe nada, vamos pensar nisto, pessoas com alguma credibilidade a nível do urbanismo “Vamos pensar nisto”. Esquecendo a envolvente, os problemas fora, e ai tu chegavas a uma análise só daquele caso particular. Aqui não, misturou-se um bocado a envolvente [falas sobrepostas]. Vamos supor que chagava um magnata qualquer das arábias e comprava os terrenos e estávamos na mesma lixados porque se a Câmara não quisesse [imperceptível] “Epá compra estes terrenos mas o bairro fica na mesma, vamos fazer umas melhorias”.

Entrevistador: Portanto hoje em dia não começariam outra IBC?

E18MI: Eu acho que nós não vamos começar se não ficasse logo esclarecido o ponto 1 [falas sobreposta]. Não posso falar das outras associações mas nós não passávamos, só vamos ao 1 enquanto o 1 não tivesse resolvido não íamos a mais nada.

Entrevistador: Porque quando começou a IBC aceitaram continuar mesmo sem o 1 estar resolvido não é?

E18MI: Na altura dizia-se que nós todos era uma preparação do 1, mas o 1 nunca apareceu. E nós, sem o 1 resolvido nada faz sentido...

E17MI: Nós presentemente vivemos aqui pá, pronto no mínimo dos mínimos pá a Câmara dá-nos um dinheiro para irmos mantendo as ruas limpas, e etc., vamos fazendo umas coisas mas pouco mais do que isso [falas sobrepostas] um equipamento, eles não têm nenhum interesse em pôr nenhum equipamento que eles depois estejam ligados ao bairro, e dizem “Mas a Câmara fez isso”, eles fazem porque é obrigatório [imperceptível] o mínimo dos mínimos. Fazer aqui um hospital, um mini hospital, eles não, tudo o que meta alvenaria e coisas fixas não, a Câmara não faz. Inclusive nós tivemos uma altura que a Edp e a gás de Portugal, pedimos para pôr gás canalizado aqui no bairro, e os da Edp de Lisboa vieram falar comigo e tal “se quiser pôr gás canalizado arranja aí uns cem gajos...” “Sem falar com ninguém, arranjo 300 ou 400, só há uma coisa é que tem que ir falar com a Câmara, porque...” e ele “ Ah não, não, consegue-se” e eu disse “Olhe vou lhe dar a lista das pessoas, porque garanto-lhe que toda a gente aqui no bairro quer gás canalizado”. Passados 15 dias, que ia falar com o Presidente da Câmara e não sei quê... o tempo começou a passar comecei a telefonar lá para o número, nem me atendia o telefone, claro apercebi-me logo do que era.

[00:40:05]

Até que um dia enganei-o, telefonei de outra pessoa e disse “Escusavam de nos estar a enganar, porque eu logo de principio quando não atendeu os meus telefonemas, eu vi logo que não iam fazer isso”. Porque a Edp até podia fazer por ela, mas tinha que abrir ruas, porque a Câmara nunca ia consentir, e eles não queriam correr o risco de eles fazerem, nunca perdem nada, podiam montar aqui o gás [imperceptível].

Entrevistador: Com o modelo de gestão que houve durante a IBC, a relação que vocês tinham, vocês enquanto associação de moradores, com a Câmara, antes, durante e depois da IBC, mudou ou foi sempre igual? Ou seja a IBC facilitou as relações ou não?

E18MI: Eu acho que em parte sim, facilitou um bocadinho porque nós começámos a conhecer pessoas, que na altura antes disso, não tínhamos acesso, e então começámos a conhecer mais pessoas da Câmara. O que fez com que viessem muitas pessoas da Câmara que até nem conheciam o bairro, se envolvessem e chegaram aqui e começaram a ver uma realidade diferente e começaram a pensar “Ah se calhar não é como a gente pensava e não sei quê”, e isso trouxe algumas opiniões favoráveis a nós. Portanto isso ai facilitou, nós temos neste momento uma relação com a Câmara, após os Bairros Críticos que não existia antes. Essa questão do apoio que tivemos é um bocado [imperceptível].

Entrevistador: Vocês fizeram um acordo de colaboração não é?

E17MI: Já vamos no 2º ano, é de 5 em 5 anos.

Entrevistador: E isso é quê, para varrer as ruas? Como é que funciona o acordo?

E18MI: O acordo é nós temos dois varredores a tempo inteiro no bairro.

Entrevistador: Pagos...

E18MI: Pagos pela Câmara. Não, pagos pela associação, por transferência da Câmara.

Entrevistador: E isso foi há 2 anos?

E18MI: Isso já vêm desde há mais tempo, desde os Bairros Críticos. Nós temos dois protocolos. Temos um dos varredores e outro que nos deram a seguir, porque o bairro andava cheio de buracos e nós conseguimos arranjar um protocolo com a Câmara que eles dão-nos 10 mil euros por ano, para tapar tudo quanto é buracos. Tapara os buracos das ruas é nossa responsabilidade, nós aproveitamos para além de tapar os buracos fazemos mais umas intervenções. Todas estas intervenções já foram feitas, porque nós com 10 mil euros não podemos meter alcatrão nas ruas, não dá para nada, nós tapamos os buracos, temos sempre os varredores na ruas que se aparece alguma coisa vai-se tapando... e se chegar alguma verba vamos a um espaço público. Nós associação não recebemos nada com isto. Nós gastamos o dinheiro todo.

Entrevistador: O que mais me interessa é a relação...

E18MI: É assim nesse aspeto melhorou. Mas também não sei disto. Aqui há tempos havia um posto para substituir, nós reclamámos, a Edp pediu-nos a nós para irmos falar com os moradores. Portanto houve algum... começou a haver algum envolvimento.

Entrevistador: E a vossa relação com a parte mais acima, ou seja, porque no fundo a IBC tinha esta coisa de ser...

E18MI: Acima parou. Acima da Câmara parou.

Entrevistador: Porque um dos pressupostos da IBC era colocar a secretaria de estado... do ordenamento do território de tentar, pelo menos, mais próxima, e tentar que algumas questões que com as regras convencionais do estado central não poderiam ser resolvidas, poder passar a ser resolvidas. Isso não funcionou?

[00:45:02]

E18MI: Acabou os Bairros Críticos e o mais alto que nós conseguimos chegar, ainda pedimos uma entrevista ou outra... lá nos atenderam para dar-nos uma explicação, mas em termos de ligações morreu.

E17MI: Tivemos uma com aquela secretária...

E18MI: Tivemos uma com a secretária, mas já foi há tempos, tivemos com o IHRU porque houve ai uma...

E17MI: Possibilidade.

E18MI: Possibilidade, dentro... foi um programa que o estado lançou na última legislatura da habitação. Não deste mandato... do ano anterior, havia uma ministra da... que propôs, fez uma coisa diferente. E nós pensámos que pudesse nos incluir nessa parte.

Entrevistador: A Ana Pinho? Ela lançou a Nova Geração das Políticas da Habitação.

E18MI: Sim. A Nova Geração das Políticas da Habitação [falas sobrepostas]. E nós vimos que havia ali uma janela de oportunidade e tentámos ir ao IHRU para ver mesmo se havia essa questão... mas depois tanto como abre rapidamente fecham logo.

[conversa até 00:47:39]

A questão é tudo o que nós nos propuséssemos tinha que ter o aval da Câmara, tinha que ter a Câmara como parceiro. Era difícil.

E17MI: Eles... venha a ideia de onde vier se a Câmara achar que não... se a Câmara achar e tiver algum interesse tudo bem [falas sobrepostas].

E18MI: Qualquer dia acontece o mesmo que ali em baixo, vem a [imperceptível] lá de Angola e compra esta porcaria toda, e entala-nos a todos [falas sobrepostas]. O proprietário do terreno propôs uma troca como propôs à Câmara, queria nos envolver como parceiros deles. Eles queriam entregar o terreno à Câmara e ao mesmo tempo com uma troca de um terreno agrícola, noutro lado qualquer. Queriam uns terrenos nas Lezírias, com o dobro deste tamanho. A jogada deles aqui, era como isto já é urbanizado, vão pedir um agrícola, o dobro do terreno. Claro que a Câmara disse que não tinha terrenos para eles.

E17MI: E não têm...

E18MI: Só se for o estado a dar os terrenos. Mas não quer dizer que se alguém chegar, eles são donos do terreno é um facto, se alguém quiser comprar eles vendem. Porque eles também se querem livrar... querem fazer algum dinheiro e livrar-se...

E17MI: Vamos supor que a Isabel dos Santos... [falas sobrepostas].

E18MI: A parte de baixo, ela comprou ai uns terrenos de fábricas... é para construir habitação.

[00:50:02]

E17MI: Vamos supor que ela realmente compra [falas sobrepostas], ela não vem-nos pôr assim na rua... aí depois a Câmara tinha que arranjar habitações para esta malta toda que está aqui... se calhar até arranjava, mandava uns para aqui, outros para Guimarães... espalhavam ai o pessoal e o pessoal ficava diluído...

E18MI: Mas isso é a esperança da Câmara. Neste momento a Câmara está a acabar com os bairros todos... ilegais. Se pegares na planta da Amadora tudo o que é ilegal está a desaparecer, e há-de chegar à Cova da Moura. Quando chegar à Cova da Moura, é o que eu digo se isto fosse de brancos estavam desgraçados. Eram todos corridos. Agora como é uma comunidade africana, tem aquele peso lá fora... é o que aguenta um bocado o bairro, é a comunidade africana. Porque eles pensam duas vezes porque há muita gente que está no estrangeiro que vêm aqui, passa aqui e protesta quanto a isto. Porque se fosse de outra forma... É a minha visão [imperceptível]. Isto é uma comunidade muito grande e eles respeitam um bocado essas questões da comunidade. E por isso é que este bairro se mantém.

Entrevistador: Por falar nesta questão da comunidade, entre as vossas associações, a comissão de bairro, as relações entre vocês foram diferentes depois da IBC ou não?

E17MI: As relações foram sempre as mesmas... sempre que for preciso juntar por uma causa, juntamos. Cada um tinha a sua diretriz, não é, o Moinho tem a sua, nós temos a nossa, mas na parte de junção para defesa do bairro...

E18MI: O que pode ter ajudado é a haver um dialogo maior... antes de haver os Bairros Críticos existiam as associações mas não existia aquela... união. Tornou-se muito mais unida após os Bairros Críticos do que antes, porque começamos a conhecer as pessoas, começamos a conhecer-nos todos mais facilmente, as direções iam mudando mas as pessoas conheciam-se e é mais fácil falar quando se conhecem do que cada um faz o seu trabalho...

Entrevistador: E se não tivesse havido os Bairros Críticos isso não tinha acontecido?

E18MI: Epá se calhar este tipo de união não...

E17MI: Por exemplo conhece a Lieve desde sempre, havia as questões da altura, que ninguém sabia porque não havia Bairros Críticos, havia era cada uma das associações a quererem fazer o melhor possível [imperceptível].

E18MI: Houve muitas concessões, dou-te um exemplo que eu penso que resultou um bocado dos Bairros Críticos [imperceptível], tínhamos esta sede, houve anos e anos que esta associação pediu ao Moinho para mudar de lá, anos e anos, depois veio os Bairro Críticos tivemos umas conversas e o Moinho chegou à conclusão “Sim, vamos entregar essa parte a vocês”.

[00:55:16]

Ajudou nas relações entre algumas associações, sim. Facilitou o diálogo entre muitas associações.

Entrevistador: Também é verdade que cada associação tem a sua natureza e as suas dinâmicas... [falas sobrepostas]. E a vossa associação, nos Bairros Críticos, para além de acompanhar o júri no concurso, em que é que participaram exatamente? Em projetos dos eixos?

E18MI: Em tudo. Todos. Nós estávamos como instituição de bairro, mas não estávamos como uma só, estávamos...

Entrevistador: Porque, por exemplo, havia alguns projetos específicos dentro de cada eixo, que por questões de estrutura, alguma era o Moinho que fazia, outras o Clube. No vosso caso, como tem menos estruturada também, menos pressupostos...

E18MI: Nós nunca tivemos essa... a nossa [falas sobrepostas].

E17MI: O nosso foi mais de parceria...

E18MI: Nós aqui nunca nos envolvemos, podíamos desenvolver uma parte social mais, mas não é isso porque já existem outras associações que fazem isso e melhor.

E17MI: Há três.

E18MI: Portanto nós, se eles fazem essa parte, nós tentamos fazer a outra parte, mais ligada a uma associação de moradores que as outras podem não fazer, e nós fazemos essa parte que é as ruas, a questão do urbanismo, nós assumimos essa parte, e eles assumem a parte mais social...

Entrevistador: Porque ao ler, por exemplo, o plano de ação da IBC é bastante claro que há algumas coisa que por uma questão de estrutura é uma associação que faz, e para outras... Ou seja o próprio plano de ação aparece muito vincado na natureza de cada uma das associações...

E18MI: Há dois momentos. Sempre que fosse o IHRU a coordenar, nós entrávamos... imagina era preciso desenvolver o projeto de desporto.

Entrevistador: Sim eu li, participou também não é?

E18MI: Sim. Quando chegou ao plano de desporto nós dissemos “Epá não, isto não vamos dar fora”, porque eles davam tudo fora. Pagam uma entidade exterior, e nós ajudávamos essa entidade exterior, e nós dissemos “Não, essa parte nós conseguimos fazer”, então juntaram-se vários elementos da comissão de bairro, havia um coordenador que neste caso foi o Moinho, e fez-se um plano de desporto. Feito por nós.

Entrevistador: O plano de desporto acabou por corresponder com a prática que já existia das associações.

E18MI: No fundo foi conjugar todas as partes desportivas que existiam no bairro.

Entrevistador: Mas não alterou a prática de cada uma das associações?

E18MI: Não [imperceptível] era depois sair para o bairro, um conjunto que nunca saiu.

Entrevistador: Em que sentido?

E18MI: No sentido de, tu vais fazer um plano de desporto, podes ter várias equipas, mas a ideia era termos uma equipa representativa do bairro, podes ter várias, mas quando fosse preciso representar o bairro...

Entrevistador: Tipo a Nacional?

E18MI: Exatamente. Depois envolvia financiamentos, melhoria de algumas instituições, só que depois não evoluiu. E havia outros que nós quisemos fazer, que vamos tirar das mãos das pessoas que aquilo era balúrdios de dinheiro...

Entrevistador: Tipo?

E18MI: Tipo, havia um que era Nova Imagem do Bairro. Eles queriam dar a uma empresa que aquilo era um balúrdio, então nós associações aqui não conseguimos fazer isso? Paguem-nos a nós que fazemos, apoiem-nos.

[1:00:10]

Entrevistador: A Nova Imagem do Bairro, o que é que era exatamente? Como é que correu depois?

E18MI: Parou. Começou fez-se uns documentos preparatórios para o bairro e morreu.

Entrevistador: Isso tinha a ver com o quê? Com a questão dos restaurantes?

E18MI: Tinha a ver com tudo, uma Nova Imagem era, as pessoas não têm noção do que há de bom no bairro, digamos assim, só vêem o mau. E no fundo era nós demonstrarmos à sociedade de fora que tínhamos o bom. Isso era a Nova Imagem do Bairro.

Entrevistador: Mas quando decidiram, porque estava a dizer que o plano de ação não foi definido pela comissão de bairro [falas sobrepostas], porque depois foi o resultado do diagnóstico.

E18MI: Nós acabamos por estar mais unidos quando se assina o protocolo, até lá eram discussões individuais [falas sobrepostas].

Entrevistador: E depois o momento do protocolo foi um momento em que se definiu um compromisso coletivo. E daí é que desencadeou outras coisas, certo?

E17MI: Quando foi a assinatura do primeiro protocolo haviam uma série de entidades envolvidas, só que elas por si foram... saindo, e acabou por ficar a nossa, porque estávamos cá senão também tínhamos ido, porque as pessoas mesmo fora estavam interessadas em fazer e não conseguiam, estavam desfasados e apareciam em reuniões onde tinham de apresentar questões e as entidades envolvidas, elas não sabiam, chocavam porque cada uma tinha a sua ideia. O fim era o mesmo, mas vinham cada uma com a sua ideia.

Entrevistador: Ao ler as atas da comissão executiva eu lembro-me havia a comissão de bairro, havia o MAI, o representante do polícia, da saúde, e a Segurança Social, era isso, não é? E parece-me que mais ou menos depois houve uma certa altura em que começaram a desaparecer, ou estou enganado?

E18MI: Ao início era assim. Isto mudou tanto no tempo que as pessoas começaram-se a cansar.

Entrevistador: Mas como é que vocês viam a presença dos ministérios?

E18MI: Às vezes ajudava.

Entrevistador: De que forma ajudava?

E18MI: Para nós bairro, essas que vieram em muitos casos viera a nosso favor. Vieram-nos ajudar.

Entrevistador: Por exemplo?

E18MI: Na saúde, a questão de podermos ter a saúde mais facilitada, a legalização de algumas pessoas que não estavam legais, poder haver rastros no bairro com carrinhas móveis. Há uma série de coisas que na altura até se concretizou.

Entrevistador: Por exemplo o trabalho com a polícia? [falas sobrepostas].

E18MI: Houve a polícia de proximidade, que é o que não há agora. Na altura andavam aí 2 polícias no bairro a tempo inteiro [imperceptível]. Desapareceram. Em alguns casos até vieram bem, repara eram mentalidades diferentes.

Entrevistador: E a Segurança Social facilitava em que medida?

E18MI: A Segurança Social era em várias coisas, essa questão das legalizações, dos apoios às creches, às amas. Uma série de atividades que já existissem no bairro, a ideia era reforçar esses apoios.

[1:05:04]

Entrevistador: E depois saíram quando acabaram os Bairros Críticos ou antes? Ou foram desaparecendo?

E17MI: Foram desaparecendo.

E18MI: As pessoas como entraram foram saindo.

Entrevistador: Mas eles também tinham um compromisso assinado, não é?

E18MI: Sim tinham só que eles chegou uma altura em que começaram a perceber que isto... não ia dar em nada, só estavam cá a perder tempo [falas sobrepostas]. Porque as pessoas não vinham para cá perder uma tarde para não se resolver nada [falas sobrepostas].

E17MI: Houve uma altura em que havia tanta reunia, duas, três reuniões, muito grandes.

E18MI: Mas não saía nada de concreto.

Entrevistador: Lembra-se quando é que foi mais claro que as pessoas deixaram mesmo de vir?

E18MI: Não deixaram mesmo de vir, deixaram de acreditar nisto. Houve uma altura o último ano já ninguém acreditava nisto. Começou a desaparecer tudo até o da comissão desapareceu, porque se reformou. Porque estas coisas tempos é para serem feitos, não se pode andar 10 anos a fazer uma coisa dessas. Para recuperar um bairro, para se chegara a um diagnóstico 10 anos? Isso é impossível, não é? As pessoas vão arrançando soluções de vida melhor e vão andando. E come se via que isto não andava, não saía de reuniões, nunca houve nada no bairro... acho que isso foi o pior de tudo, é que nunca houve uma demonstração no bairro que podia dar resultado. Nunca houve um indicio que isto ia para a frente. Houve uns que era assim, tu tens da Segurança Social vários setores, e eu dizia "A gente está a pensar desenvolver esta parte aqui", mas tínhamos de consultar todas, depois um não tinha tempo, outro também, e nós chegámos à conclusão que

quem tinha que fazer éramos nós. Digamos que entraram, mas quando havia muito trabalho para essas pessoas elas recuaram.

Entrevistador: Portanto nesse sentido não funcionou?

E18MI: Não funcionou.

Entrevistador: Mas se tivesse funcionada, teria sido útil? [falas sobrepostas].

E18MI: Nós também precisávamos daquela gente toda, porque depois nas votações...

Entrevistador: Como é que funcionava as votações?

E18MI: Ninguém se entendi.

Entrevistador: Como é que era a dinâmica?

E18MI: Repara uma coisa, tu tens 10 pessoas a decidir, tens 50 pessoas a decidir, as pessoas têm culturas diferentes e têm inteligências diferentes, e não saía nada. Porque umas entravam em confronto com outras [falas sobrepostas]. Mas a discussão cá fora era pública.

Entrevistador: Mas de acompanhamento ou executiva?

E18MI: Executivas. Essas eram votadas pelas pessoas que lá estavam. Por exemplo eu, de outra associação que faziam representação estavam lá. Mas quando era para discutir o assunto eram milhares de pessoas para discutir, e para chegares a uma coisa concreta no meio de milhares, demorava muito tempo.

E17MI: E havia sempre um problema nos outros ministérios que vinham, quando vinha um indivíduo substituir havia sempre o problema que ele não tinha conhecimento de coisas atrás, e que estava a ouvir aquilo pela primeira vez. E tinha que se votas novamente, por isso aquilo andou sempre... para frente e para trás.

[conversa até 1:11:18]

E18MI: Para teres uma ideia houve um caso numa reunião que eu ia-me passando da cabeça, porque é assim qualquer assunto nunca resolvias numa reunião. e aquele já íamos na terceira.

Entrevistador: E qual era o assunto?

E18MI: Já não me lembro... E ele chega de novo a substituir outra pessoa. E nós já íamos na terceira já tínhamos cortado algumas etapas naquilo [falas sobrepostas] “Epá isso não devia ser assim...”, então mas nós já evoluímos para uma solução, agora ele chega aqui e não pode ser assim?

Entrevistador: Mas era quem? [falas sobrepostas].

E18MI: Era um organismo [falas sobrepostas]. Até em chatee “Então mas você vem cá representar outra pessoa, não conhece, já estamos a partir para uma solução, vem agora levantar problemas, é porque não tem conhecimento para estar aqui” “Pois só vim perder tempo”, e disse “Então se está a perder tempo vá-se já embora”, ele tinha o motorista à espera no fundo da rua [falas sobrepostas]. Como era tanta gente tu não conseguias ter as mesmas pessoas em todas as reuniões.

Entrevistador: Mesmo quando era o mesmo ministério podiam mudar as pessoas.

E18MI: Exatamente. E quando mudavam não faziam a passagem entre eles e então quando chegavam era tudo uma novidade, e nós tínhamos de voltar a explicar tudo outra vez, e quando já íamos numa resolução eles “ Não, mas devia ser...” o que a gente já tinha falado antes.

E17MI: É que não faz a mínima ideia das reuniões que foram, era uma coisa maluca [falas sobrepostas] vinham pessoas do Porto, vinham pessoas não sei de onde, vinha tudo de longe, chegava ao fim, ficavam por ai almoçavam e queriam ir embora. Havia uma senhora que vinha do Porto, por acaso era cheia de boa vontade mas...

[conversa até 1:14:19]

Mas a nível político agora fugindo um bocado um gajo do Porto que se vinha candidatar... veio aqui falou com o pessoal por causa dos votos, então estive aqui na associação, apareceram 3 ou 4. Depois foram tomar um café aqui, depois à tarde quiserem dar uma volta já estavam uns 5 ou 6, depois à última da hora perguntaram “Onde é que a gente pode almoçar?”, eu liguei ara aqui... aquilo no alço já estavam 17 ou 18 gajos, aquilo demorou, eram 80 e tal indivíduos...

[conversa até 1:16:40]

E18MI: As pessoas têm uma noção diferente disto. Só estando cá dentro [falas sobrepostas].

E17MI: Mas foi bom da parte daqueles indivíduos porque depois volta e meia começaram a aparecer [imperceptível].

E18MI: Às vezes facilita porque as pessoas não têm noção do que isto é. Claro que nós temos problemas não é um bairro perfeito, mas também não é o que diz, não é?

[conversa até 1:18:35]

E17MI: Este é um bairro muito limpo, porque há dois trabalhadores, e temos um indivíduo que anda sempre em cima deles, e estão mesmo aqui a trabalhar não é... Nós como associação, o que ia dizer nós se fossemos [imperceptível] até gastávamos o dinheiro. A Câmara nunca nos pede contas, nós é que vamos... solicitamos a presença deles cá para verem, eles não querem saber.

E18MI: Nós já fizemos quê? Para ai umas 20 intervenções no bairro “Câmara venha cá ver onde é que vocês gastaram o dinheiro”, porque nós mandávamos fotos...

Entrevistador: É curioso porque é o dinheiro deles [falas sobrepostas].

E18MI: “Venham lá agora ver o que é que a gente fez” [falas sobrepostas].

E17MI: Nós vamos ao pormenor do tostão, não há nada que se faça aqui que nós não controlamos.

E18MI: Mas vamos fazendo o que podemos... mas é tudo dinheiro deles. Está aqui tudo, a gente mostra o que é que gastou [imperceptível].

[1:20:05]

Muitas chegam para aí aos 1500 euros.

Entrevistador: Mas estes trabalhos, então quando é que começaram a fazer?

E18MI: Já começámos em 2014 ou 16. O primeiro foi do moinho em 2013.

Entrevistador: Mas esse não era um projeto da IBC? Estava dentro do plano de ação da IBC.

E18MI: Estava só que não havia dinheiro, nós acabámos por tratar o moinho, limpar à volta...

Entrevistador: Ah, vocês é que fizeram o trabalho ali. Mas existia antes da IBC, mas depois foi retomada...

E18MI: Existia o projeto [imperceptível] mas nunca houve dinheiro. Então optámos por fazer a envolvente, havia um beco que fechámos, fizemos escadas para as pessoas [imperceptível], mas

nós já fizemos umas 10 ou 15 coisas dessas. Nós já temos repertório para dar uma volta ao bairro e mostrar o que fizemos.

Entrevistador: Este tipo de trabalho que são de facto projetos reais, concretos foram vocês que executaram num acordo com a Câmara, e vieram da IBC como ideia. Não foram executados na IBC porque não havia dinheiro para isto, então a minha pergunta é este tipo de saída, no vosso entender, não é um resultado da IBC?

E18MI: Não. Aliás muitos deste trabalhos são feitos após a IBC. Nós comissão de bairro após acabarem esta intervenção, ainda nos juntámos com a faculdade e definimos para a Câmara algumas intervenções que achámos importantes no bairro. Nós reunimos aqui com a faculdade e algumas das intervenção que definimos estamos a fazer até agora, mas com verbas completamente diferentes porque na altura como era para ser pago pela Câmara podia-se fazer uma coisa mais bem feita. E nós andamos a seguir esses caminhos fazendo de uma forma que a gente pode. A mesma coisa com a circulação, isso nós já fizemos posterior aos Bairros Críticos. Nós comissão de bairro.

Entrevistador: Mas isso tinha sido discutido nos Bairros Críticos?

E18MI: Não. Havia uns projetos que o Moinho tinha de alunos do Moinho, algumas pessoas que vieram fazer trabalho ao Moinho e deixaram... [imperceptível]. Isto foi tudo fora dos Bairros Críticos. Como conseguimos aquele protocolo, porque era só para as ruas, nós é que nos lançámos noutras coisas.

Entrevistador: Então mas o protocolo foi feito em 2013, é isso?

E18MI: Sim.

Entrevistador: 2013 era já o segundo? [falas sobrepostas].

E18MI: Agora estamos no terceiro.

Entrevistador: Então, no vosso entender, este protocolo não tem nada a ver com a IBC?

E18MI: Não. No fundo... isto havia muitos buracos na rua, e os buracos iam ficar cada vez maiores [imperceptível].

[1:25:13]

Entrevistador: Isso era uma coisa da Junta?

E18MI: A Junta é que devia fazer...

Entrevistador: Devia fazer?

E17MI: Só que a Junta nunca mais veio... e a Câmara por sua vez achou que...

Entrevistador: A junta da...?

E17MI: Da Buraca.

[conversa até 1:27:22]

FIM DE GRAVAÇÃO

Entrevista E19MI

Ficheiro de origem: E19MI.m4a

28/10/2019

00:00:00 - 2:07:50

Entrevistador: A minha tese de doutoramento é em Políticas Públicas e tenho a Iniciativa Bairros Críticos como caso de estudo. Portanto não tenho só a Cova, tenho também o Lagarteiro e o Vale da Amoreira, portanto é uma análise horizontal entre os três bairros. E no fundo o meu objetivo é saber se o modelo de governança que estava na base da IBC foi adequado ou não aos desafios que a Cova e os outros dois bairros colocavam nas políticas públicas. No fundo perceber se houve e quais as vantagens para que o tal multinível, os moradores, as associações, a Câmara, o IHRU, todos os níveis, quais foram as vantagens que no fundo este modelo trouxe.

[pausa na conversa até 00:03:35]

O meu objetivo é perceber quais são as lições que se podem tirar para perceber qual é a vantagem em ter este tipo de modelos não ter um modelo tipo o PER, um modelo só central/Câmara. Porque é que este modelo é mais vantajoso, para as políticas públicas, na qualidade da vida das pessoas, e não utilizar outro modelo de ação. Portanto para mim é importante a tua perspetiva para perceber como é que as coisas funcionaram. A primeira questão é em que medida é que a experiência que o Moinho tinha, depois quando começou a IBC, como é que esta experiência foi rentabilizada dentro dos Bairros Críticos?

[00:05:15]

Ou seja, porque vocês antes dos Bairros Críticos tiveram o URBAN, tiveram outras experiências, portanto tinham competências e conhecimentos enquanto associação, que tinham uma vertente muito técnica. Portanto como é que no fundo a vossa forma de estar ajudou a Iniciativa Bairros Críticos? Porque a comissão de bairro já existia antes...

E19MI: Desde 2002...

Entrevistador: Depois os Bairros Críticos e 2005... mas concretamente foi em 2006. E quando foi os Bairros Críticos, isso reforçou a vossa relação entre associações ou não? Ou mudou alguma coisa em termos de comissão de bairro?

E19MI: A nível de comissão de bairro... não. Porque em 2002 fomos nós que criámos a comissão de bairro... foi um momento muito muito duro, porque foi o momento onde o Ilídio tinha feito um abaixo assinado contra dos jovens aqui do bairro dizendo que a polícia tinha feito uma coisa boa e depois morreu o Angelo, não é, e depois ele, acho que a polícia tinha feito bem e fez um abaixo assinado, e foi isto que despoletou as coisas, não é. Mas depois percebe-se que havia já um plano, não é, e depois esta pessoa, apercebeu-se depois que havia já um plano do Vasco da Cunha, e que naquela altura aproveitar disto, porque era uma coisa pequeníssima, era a revolta dos jovens aqui era contra o Ilídio que tinha feito aquele abaixo assinado para a polícia, mas que se conseguiu rapidamente, falando com os jovens, ver que [imperceptível]... aproveitar isto porque depois na mesma noite houve um programa sobre o novo plano do Vasco da Cunha, naquela mesma noite em que morria o Angelo, e só depois é que nos apercebemos e que soubemos da existência daquele programa, e por isso é muito difícil julgar se a gente não tem

todos os elementos. E depois, nós como associação estávamos bastante em desacordo com o Ilídio e com a forma como ele tratou do assunto, não é. Era uma rapaz que tinha morrido, e fazer um abaixo assinado que a polícia tinha feito bem... isto foi muito grave, e tivemos sempre muita distância com ele, nós fizemos todo o trabalho com a polícia para superar, porque havia uma escalada de violência, e conseguimos sentar à mesa com a polícia. Mas isto não foi com o Ilídio, não é, foi mesmo nós tivemos com a polícia para ver como... a polícia também estava a fazer escalada..

Entrevistador: Isto foi em 2002, quando se sentaram à mesa com a polícia?

E19MI: Sim, foi em Fevereiro de 2002 que nos conseguimos sentar, fizemos o encontro com 35 comissários da polícia, e pessoas do Moinho da juventude, responsáveis mais a irmã do Angelo, tiveram todos presentes e lá conseguimos fazer a mudança e dizer, “bom, isto não tem sentido, a polícia tem que estar do lado nosso, eles fizeram aqui uma coisa horrível que não é aceitável, e têm de ver que aqui são pessoas, não é, porque quando a irmã do Angelo foi à esquadra, disseram-lhe que era um macaquinho que tinha morrido, e pois a gente aqui somos pessoas que vivemos aqui, e isto tinha acontecido.

[00:10:13]

Depois o Ilídio nos contactou e disse que ele soube que havia um plano do Vasco da Cunha, ele tinha os contactos, ele era do PS, e que sabia que havia um plano aqui para o bairro, mas foi por caso, não foi através das instâncias oficiais do PS, foi um funcionário da Câmara que lhe tinha dito que o tinha visto. E depois nós falamos com ele, dissemos que o que tinha feito, não era aceitável, mas que havia aqui uma situação e que nos podíamos encontrar e falar. E falamos em conjunto com ele e mais a associação de moradores e dissemos “bom, isto é que está a acontecer, que querem deitar abaixo 85% do bairro, nós temos que nos juntar”, e juntamo-nos. E conseguimos superar, dissemos “bom, há coisas em que nos não estamos de acordo, isto é uma associação que é hierárquica, nós somos em rede, que trabalha com outros princípios, e é por isso que tem sentido, não é, que várias associações aqui no bairro...” E foi assim que nos sentamos à mesa para as coisas que interessam a todos, e depois conseguimos também falar com a Igreja, e disseram que tinham pouco tempo. A gente também tinha pouco tempo mas para a gente são prioridades, não é? Bom, eles tinham pouco interesse aqui, mas queriam estar do nosso lado, e disseram sempre que estavam de acordo, todos os documentos foram também na Igreja, e foi sempre assinada por todos, e conseguimos aguentar até hoje, não é? E há sempre muito, do lado fora, que tentam pôr as associações uma contra a outra, não é, e isto foi sempre, não é, mas isto não é de dentro, é de fora, que vai acontecendo, e que a gente se apercebeu. Por isso não foi os Bairros Críticos, não ajudou para melhorar, pelo contrário. Para mim, na minha opinião, não melhorou. Porque nós tínhamos cada um a sua estrutura, as suas coisas, e isto acho que a nível dos Bairros Críticos acho que, comparado com o URBAN, acho que faz mais sentido o trabalho a nível teórico, não é, as coisas têm mais sentido de ser feito, de fazer as coisas em conjunto... as pessoas que vierem aqui de fora, não conhecem, e não conseguiram perceber, porque tinham ideias erradas, e nós tentámos falar com eles, mas eles não conseguiram ouvir.

Entrevistador: Estas pessoas de fora quem eram?

E19MI: Eram técnicos, académicos, que vieram aqui. Uma das coisas que disseram é que tinha que acabar as 4 associações, que tinha que ser uma, e isto foi uma coisa muito grave que eles fizeram, não é. De dizer que tinha que ser lá o projeto âncora, e isto foi o que me lembro ainda, as coisas foram feias de acontecer, havia a Comissão Executiva, que tinha... já não me lembro...

Entrevistador: A Comissão Executiva tinha a Comissão de Bairro, o IHRU e a Câmara, e depois a Segurança Social, e polícia e a saúde, não é, depois a Comissão de Acompanhamento era mais ampla?

E19MI: Sim, sim. Reunia-se uma vez por mês e lá eram decididas as coisas. E da parte da Comissão de Bairro nós tínhamos uma forma que acho que é muito, muito bom, que era dentro da Comissão Executiva era durante 3 meses de uma associação, depois mudava, e mudava, e depois cada um ia lá e fazia logo um relatório do que tinha acontecido, e mandava para todos, e que a gente sabia, e depois quando havia uma mudança de pessoa, a pessoa sabia o que é que tinha acontecido informalmente, porque depois havia também a ata oficial, que era diferente. Pois havia a ata interna e a ata oficial, pois por isso a gente sabia.

[00:15:16]

E depois foi numa mudança do Jorge Humberto para mim, não é, quando eu fui falar como tinham aprovado na reunião anterior este projeto âncora...

Entrevistador: Gostaria de saber mais sobre o processo do projeto âncora, o que é que era à partida, e depois como é que correu?

E19MI: É isto que te estou a contar, porque isto foi uma vergonha, depois disseram que tinha sido decidido na reunião anterior. E eu disse que a minha primeira reunião, eu disse “duvido que foi o Jorge Humberto, porque acho que o Jorge Humberto teria dito se já se tinha falado sobre isto”, porque foi assim dito naquela reunião que já estava aprovado pela Comissão Executiva o projeto âncora, e quem é que ia fazer todo o diagnóstico sobre isto, que já estava tudo decidido, que era uma pessoa que eu gostava muito, que conhecia, uma pessoa do ISCTE, que ia fazer tudo este trabalho.

Entrevistador: Quem era?

E19MI: Já não me lembro o nome dele, mas isto podes ver... Ele fez e recebeu 75 000 mil euros.

Entrevistador: Ah, talvez era uma empresa que se chamava Sublimapoio?

E19MI: É, é. Pois, precisava de uma empresa para poder, mas foi ele que fez isto. E depois veio e já estava tudo aprovado. E eu disse “acho tudo isto esquisito, depois falei com o Jorge Humberto e ele disse “não foi nunca falado”, e depois aproveitarem isto, foi muito feio, isto, e o Jorge Humberto acredito que não mentiu, e depois foi na reunião a seguir que eu disse “mas o que é que é isto, o que é que está acontecer?” E isto foi aqueles professores todos do ISCTE, que decidiram sobre isto sem a gente, não é, e isto era bloquearem imensa coisa. Eu nunca fui convidada para nenhuma reunião de avaliação sobre o projeto, eu não me calo sobre isto.

Entrevistador: Mas o projeto âncora devia ser sobre o que?

E19MI: Era uma coisa que também professores do ISCTE que tinham pensado sobre isto, que as associações tinham que fazer mais trabalho em conjunto, e que tinha que ser só uma associação, então iam deitar abaixo todas as associações e fazer uma associação...

Entrevistador: Portanto o projeto âncora era uma associação?

E19MI: Pois, era uma coisa que, pois isto já não é importante, pode ser uma fundação, ou uma... isto era o que os professores diziam, não é...

Entrevistador: O projeto ancora tinha a ver com as associações?

E19MI: Era para substituir as associações, e para funcionar mais eficiente e eficaz, e para não terem duplicações, mas foram eles próprios que conseguiram que houve duplicações, não é. Porque nós não tínhamos isto antes dos Bairros Críticos, e o grande problema de todo este trabalho foi, porque eles, os professores, é que decidiram sem olhar, e sem conhecer, e sem aceitar o que nós dizíamos, não é. Nós tínhamos que fazer tudo em trabalho de voluntariado, porque era para nós, eles estavam muito, eles tinham que ganhar muito dinheiro porque eles eram professores, para nós era tudo um donativo e tinha que ser tudo um trabalho de voluntariado, portanto, todos os nossos técnicos trabalharam em voluntariado para os Bairros Críticos.

[00:20:05]

E isto, enquanto nós tínhamos muito mais capacidade do que muitas pessoas que vieram de fora, e é lá que têm muito a ver com poder, pequeno poder que as pessoas têm, e de não conseguir ver... Nós tínhamos um projeto lindíssimo que tínhamos feito em conjunto com todas as associações, tá a perceber, porque todos... e tava tudo já assinado,.

Entrevistador: A qual projeto estás a referir-te?

E19MI: Já não sei como se chama, é um projeto que não é o URBAN, é outro projeto que nós tínhamos elaborado no Moinho.

Entrevistador: Antes dos Bairros Críticos?

E19MI: Um ano antes dos Bairros Críticos, que a gente não sabia disto, que vinham os Bairros Críticos. Nós tínhamos um projeto lindíssimo aqui para o bairro, a nível de ecologia, a nível da natureza, a nível dos painéis solares, tínhamos um projeto lindíssimo e foi tudo já assinado pela Associação de Moradores, pelo Clube... eu posso ainda dar-te os documentos, e estava já com vários parceiros de fora também, a Junta...

Entrevistador: Estava a Câmara também?

E19MI: A Câmara que já não me lembro, havia todos envolvidos, e por isso nós tínhamos tudo elaborado muito, muito bem feito, e depois eles disseram que não tinham sentido porque elas iam fazer um projeto, porque naquele projeto era o Moinho, era o responsável, e os outros eram parceiros, mas o Moinho era o responsável desse projeto.

[Conversa off the record 00:26.45]

Uma das coisas a nível de segurança, que era uma das coisas que a gente não falava. Isto foi uma das medidas que foi utilizada, e que a gente já fazia, porque nós tínhamos uma relação ótima aqui com a polícia, e depois começaram a fazer de uma forma mais de cima, mais controlador, em vez de fazer em conjunto. Depois, o LNEC acho que fez um bom trabalho, que era um trabalho técnico mas que fizeram em conjunto com as pessoas e que foi apresentado e foi bom.

Entrevistador: Foi apresentado pelo comandante da polícia com o qual já trabalhavam?

E19MI: Sim, já trabalhávamos desde 2002, que era um oito [imperceptível].

[Conversa até 00:29:24]

Entrevistador: Quando começou a IBC em 2005, antes da IBC, esta questão da segurança e da polícia, já havia um trabalho antes, que tipo de trabalho era, de proximidade?

E19MI: A primeira vez foi um jantar que nós organizamos onde eles vieram e ficaram até uma da manhã, e gostaram muito. Depois fomos convidados lá na esquadra, e fomos lá todos e fizemos um churrasco, depois fizemos torneios, a polícia veio ao ATL, depois nós fomos convidados para irmos à escola superior da polícia, houve muita coisa antes de 2005, dos Bairros Críticos.

[00:30:44]

Entrevistador: Depois, com a IBC, esta relação que tinham piorou, melhorou, ou...

E19MI: Com o comissário foi sempre bom contacto, ele teve algumas vezes problemas com alguns polícias que queriam uma intervenção mais rígida aqui no bairro, e que ele não queria, e ele tinha de vez em quando problemas com eles, aqui havia de vez em quando problemas com jovens, não é, isto é normal, e o que nós fizemos naquela altura foi a formação de “peritos de experiência”, e que foi muito importante e alguns foram fazer estágio na polícia.

Entrevistador: E isto foi durante a IBC?

E19MI: Sim, só que isto era uma coisa que já estava planeada, e que depois a IBC é que tomou conta como deles, como foi também das amas, isto já estava assegurado antes da IBC, e que fazia parte do plano do Moinho, só que depois meteram isto para a IBC, não é, e depois meteram muitas coisas que eram do Moinho como fazendo parte do trabalho do Clube, que não tinha sentido, por isso é que estou a dizer meteram asas à duplicação, porque enquanto antes, e no projeto que a gente tinha formulado, cada um tinha o seu domínio, o seu trabalho, enquanto nós tínhamos planeado para o Clube mais trabalho a nível de idosos, que a gente não tinha, e que a gente disse “bom, vocês tem mais contacto com idosos, e vocês tem apoio para isso”. Isto também é uma das críticas que tenho sobre o plano, que era ter duas medidas, a questão fundiária e o plano de pormenor, e isto a gente precisava, porque isto não conseguimos fazer sem a Câmara, e sem o apoio do ministério. Agora, o resto, a gente tinha os contactos no ministério para fazer o resto todo, e isto a gente sabia fazer melhor, e isto foi mau, e que tem a ver um bocadinho com “nós é que estamos a ensinar a vocês”. E foi logo nas reuniões em 2006 quando foi feito o diagnóstico, porque me chateei, porque a forma como fomos recebidos era “este não é um bairro seguro”, e depois tinham assim vários cartazes sobre “mais segurança no bairro”, e eu disse “vocês estão aqui a influenciar de uma forma que não é correto, e eu sinto-me aqui muito mais seguro do que no Marquês de Pombal, e aqui há coisas que são precisas a nível de segurança, mas não como vocês estão a fazer, porque estão a influenciar as pessoas para trabalhar a nível da segurança e de pôr assim os velhos contra os jovens”. E depois quem vinha às reuniões eram mais os idosos, não é, e era também um dos problemas.

[00:35:05]

Mas o grande erro foi de não ter focado, neste plano, na Medida 1 e na Medida 2, na IBC. Uma era a questão fundiária e o plano de pormenor, estes dois é que tinham todo o sentido ter feito. O resto, nós podíamos te-lo feito muito melhor. Depois havia também esta coisa de eles chamarem isto Iniciativa Bairros Críticos, nós não queríamos isto. O grande problema foi os técnicos e académicos não perceberem que aqui havia capacidade, não conseguiram perceber.

Entrevistador: Porque havia o Eixo 1 e 2, não é, portanto na sua opinião não fez sentido continuar com os outros eixos sem ter resolvido estes primeiros dois eixos?

E19MI: A gente fazia o resto na mesma, nós tínhamos um plano feito, já assinado, só que tivemos que pôr no caixote do lixo, por causa deles, e isto foi grave. Era um projeto que estava todo elaborado e todo assinado e programado, e estava tudo com todos os parceiros. Depois o plano da IBC foi elaborado em 9 medidas e foi no dia antes da assinatura que foi enviado isto, para todas as associações.

[Conversa off the record 00:38.00]

Entrevistador: Mas o plano de ação não vinha do diagnóstico que tinha sido feito?

E19MI: Vinham algumas coisas das reuniões, mas não eram as coisas que a gente queria, são eles que decidiram. O plano estava muito bem estruturado a nível teórico, mas não ao nível da realidade. E por isso a gente ficámos de costas viradas.

Entrevistador: Mas apesar disso ficaram na IBC na mesma, certo?

E19MI: Pois, nós tentámos fazer o que era possível, o nosso projeto foi para o caixote do lixo, nós tínhamos que aceitar a reformulação, que nós não estavam de acordo da parte do Moinho, os outros acharam por bem porque era duplicarem uma data de coisas, porque coisas que eram para nós eram também para eles, era um duplicar. Houve uma sobreposição de atividades, porque nós tínhamos planeado coisas que eram para o Clube, para a associação de moradores, e depois lá todas as medidas eram para todos, não há nenhuma medida que era só de uma associação.

Entrevistador: Então teria sido melhor se tivesse sido mais dividido por associações?

E19MI: Pois, como estava em 2004 naquele projeto que nós formulámos, era muito melhor porque cada um tinha uma tarefa, por isso foram eles de fora que fizeram este, porque depois o Clube naquela altura cresceu, porque foram eles que decidiram que tinham que ser em todas as associações, depois fazem todos a mesma coisa. Depois vai se formar o projeto âncora, que foi uma invenção deles, que nunca foi falado connosco, que foi naquela transição entre o Jorge Humberto e eu, que fizeram aquela coisa muito feia de dizer que tinha sido aprovado, e que depois o Jorge Humberto disse que não foi nada aprovado.

[00:40:30]

Depois o senhor veio, recebeu 75 000 mil euros, nós é que tínhamos que dizer tudo, porque é gente que sabe, e ele faz tudo connosco, então nós perdemos horas e dias para lhe ensinar “não é assim, é assado”, e depois a nível também, eles queriam um sítio grande, a gente queria sempre um espaço grande, não é, que neste momento ainda não temos, o convite para dia 1 de Novembro ainda não foi, porque a escola é a Câmara que decide, e já tenho o pedido para fazer lá o colóquio há dois meses, e até hoje não tenho resposta, não é? Se tinha um espaço, que a gente disse “bom, há um espaço que a gente pode utilizar e que somos nós a gerir, então temos aquele espaço”, e foi isto que nós pedimos aqui, o ringue, não é, para fazer um espaço coberto e fechado.

Entrevistador: Portanto o projeto âncora acabou por ser o ringue? A reabilitação do ringue?

E19MI: Mas a gente não pedimos isto. Só que foi um amigo. Isto foi também uma decisão que não foi tomada na Comissão Executiva, que foi um amigo do Joaquim Raposo que tem uma empresa dessas, e que depois deu o dinheiro para fazer as eleições. Há muita coisa que esteve

aqui a acontecer, porque a gente não pediu isto, não é, porque se tu vais ver o Nelson explicou que, chove aqui dentro porque aquela coisa tinha que ter tido dos dois lados, e é só de um lado, porque do outro lado, por causa da rua, não pode, e teve que se fazer assim, então chove lá dentro, depois tiveram que reforçar, porque estava mal feito e depois já estava, depois vieram para reforçar aquilo... Houve assim várias coisas, não é, que enquanto nós tínhamos pedido uma sala fechada que se podia fazer lá coisas... ontem quando tivemos aqui com o grupo, onde tivemos um ensaio, e as pessoas ficaram todas que, que disseram... que foi com este grupo que fizemos [imperceptível].

Entrevistador: Não houve uma altura em que havia uma opção para que o projeto âncora fosse fora do bairro? Havia um edifício...

E19MI: Sim sim, de Notícias da Amadora, ouve aquele também, a loja onde está agora o Mini Preço... houve assim várias... depois não avançou porque não havia dinheiro e depois Notícias da Amadora com problemas de... que não... aqui não tínhamos dinheiro suficiente...

Entrevistador: Tenho agora uma outra questão. O Moinho sempre trabalhou muito com o estado central, não é, com o IEFP, com o SEF, etc. Portanto já tinham uma relação com o estado central no âmbito das vossas atividades. Durante a IBC, esta relação, por exemplo com o IEFP ou o SEF, mudou nalguma coisa? Ficou pior, igual, ou...

[00:45:00]

E19MI: Penso que com a polícia ficou nalgumas coisas um bocadinho pior, mas como o superintendente era bastante bom... havia ruídos no meio, mas em geral conseguimos porque já tínhamos uma ótima relação, que vínhamos de um processo muito duro, e isto foi 3 anos que trabalhamos em conjunto antes de vir, e por isso não se conseguiu assim deitar abaixo uma boa relação, não é. Com o SEF, a gente tínhamos ótima relação, isto piorou um bocadinho porque tinha que ir para outra... não é, era o Moinho que tinha que incluir também as pessoas do Clube.

Entrevistador: E a Comissão de Bairro?

E19MI: Eram assim estas coisas, não é, pois era uma pessoa dos técnicos oficiais da IBC que tratava, e a gente não podia fazer a ligação por nós, invés de ir direto ao processo tínhamos que ir pela IBC e depois eram eles a decidir, não é. Piorou, não é.

Entrevistador: Isto para mim é muito interessante, só para entender antes havia o Moinho e ia diretamente para o SEF, funcionava assim certo?

E19MI: O diretor do SEF vinha aqui muitas vezes, não é?

Entrevistador: O Moinho reencaminhava pessoas que precisavam de tratar de documentos para o SEF?

E19MI: Nós tínhamos várias coisas. Primeiro, conseguimos colocar, isto antes da IBC, não é, conseguimos colocar 15 pessoas como mediadores, não é, que tinham feito curso aqui e que foram colocados a trabalharem no SEF. Isto é muito, não é?

Entrevistador: Portanto eram recursos do Moinho que foram para o SEF?

E19MI: Eram cursos de dois anos, e depois elas também tinham contacto com outras associações, não eram do bairro, como os Jesuítas, mas elas gostavam muito mais daqui porque nós tínhamos cursos de dois anos, de mediadores, e lá eram licenciados mas não eram formados para serem mediadores. E nós fizemos muito trabalho para serem mediadores, e por isso o SEF

teve sempre uma relação privilegiada com o Moinho, só que com a IBC é que foi, pois, o responsável do projeto IBC é que se meteu.

Entrevistador: Em que sentido?

E19MI: As reuniões tinham que ser, já não com o Moinho, mas com o responsável da IBC. E depois este é que decidiu que tinha que ser não só com o Moinho, mas também com o Clube, era... isto são as coisas que fazem com que as associações comecem... que não tinha sentido, não é. E depois o Clube fez também o curso de mediador, que é completamente estúpido, não é. Mas isto foi o que tentaram fazer, foi a opção das pessoas do ISCTE que tinha que ser também o Clube, e o clube podia ser... e depois eles também fizeram um curso de formação.

Entrevistador: E o SEF em movimento já existia antes da IBC?

E19MI: Já, sim.

Entrevistador: E depois continuou durante a IBC?

E19MI: Continuou.

Entrevistador: E ainda existe hoje?

E19MI: Depois tinha que ser também o Clube, que é ridículo, não é.

Entrevistador: Mas como funcionava o SEF em movimento exactamente?

E19MI: Eles vinham aqui com uma carrinha, para as pessoas que tinham dificuldade em sair, vinham no domingo, e famílias grandes que não conseguiam tratar dos documentos, porque estavam a trabalhar das 6 as 9 da noite, e podiam vir aqui no domingo, e depois tratavam logo, tinham já os carimbos e tudo.

Entrevistador: E este era um projeto do Moinho?

E19MI: Era, já, antes.

Entrevistador: E depois foi mantido durante a IBC?

E19MI: Sim, mas já não era nosso. E custou, isto custa.

Entrevistador: Mas foi quando foi digamos incorporado na IBC, o SEF em Movimento, piorou como qualidade dos serviços?

E19MI: Pois, eles tinham que trabalhar com duas associações, e isto...

Entrevistador: Neste sentido era mais complicado de gerir?

[00:50:00]

E19MI: Pois, porque tens duas associações, não é, isto é sempre uma burocracia a mais, não é. Isto não tem sentido, neste bairro.

Entrevistador: E hoje em dia funciona ainda o SEF em Movimento?

E19MI: Acho que funciona de outra forma, que havia... porque depois da parte do Alto Comissariado, não é, nós fizemos sempre desde os anos 80 que trabalhamos a documentação das pessoas, e depois o Alto Comissariado achou que tinha que ser o Clube e não o Moinho, quando era trabalho pago.

Entrevistador: Isto foi do CLAII?

E19MI: Sim, do CLAII, sim. E isto foi também dentro da IBC, e que foi também o ISCTE acharam "pois, o Moinho já tem muita coisa, e o CLAII agora todo o trabalho para a documentação", a gente fez sempre de borla, não é, e foi muito trabalho, foram fins-de-semana que a gente estava

lá com... e tudo de borla. Quando era pago, era para o Clube. E ainda me dói. Isto não foi uma decisão do Clube, foi uma decisão de cima, do Alto Comissariado.

Entrevistador: O Moinho já trabalhava com a ACIDI, no programa Escolhas, não é?

E19MI: Sim, mas o primeiro programa Escolhas, a primeira geração. Mas antes disto nós trabalhamos também, e assim coisas boas, ainda não havia o Escolhas, que havia este problema a nível de futebol, e os miúdos, nós tínhamos naquela altura 3 ou 4 equipas que davam federados, e havia um momento a partir de 82 penso, os miúdos ficavam com nacionalidade dos país, enquanto antes tinham portuguesa, e depois começavam a ter. Nos anos 90 os miúdos de 10-12 anos é que começavam a entrar nas equipas, e só podia ter 2 como migrantes, com nacionalidade não portuguesa. Eram todos, e depois nós fomos falar com o alto Comissário sobre este problema, tivemos lá reunião com ele, e isto foi, e conseguimos resolver, naquela altura. E isto foi um oitavo trabalho que tivemos, também... a nível de várias coisas que conseguimos com o Alto Comissariado, tínhamos contacto direto, fomos lá várias vezes, ainda era na Avenida Bordalo Pinheiro, o Alto Comissariado.

Entrevistador: Depois com a IBC esta relação vossa com o ACIDI mudou?

E19MI: Piorou, não é, porque o Moinho já tinha muita coisa, e tinha que ir tudo para o Clube, não era... a gente continuamos a fazer a documentação porque as pessoas tinham, e continuamos a fazer de borla até hoje, e nunca foi pago.

Entrevistador: Gostava de saber mais sobre a questão do GIP. O GIP antes era o UNIVA, certo?

E19MI: Com o Centro de Emprego nós tínhamos uma ótima relação desde 90. Tenho fotografias com o diretor aqui, para entregar diplomas pelos cursos de formação que a gente fazia, eram cursos de formação reconhecidos com certificado, com apoio do Centro de Emprego.

Entrevistador: E os vossos técnicos eram pagos pelo IEFP?

E19MI: Uma parte dos formadores é que era paga pelo IEFP, e nós fizemos desde os anos 90. Depois foi em 92 que fizemos o primeiro projeto europeu, e que conseguimos o projeto NOW, que foi um projeto lindíssimo, que penso que todas as pessoas que participaram, que foi uma marca na vida deles.

[00:55:14]

E que foi um projeto onde participou o Bairro Pedreiro dos Húngaros, o 6 de Maio, Estrada Militar, Bairro Santa Filomena, e houve um trabalho em conjunto muito muito interessante. Por exemplo, as pessoas aqui do Moinho iam trabalhar no Bairro Pedreiro dos Húngaros, eles vinham trabalhar aqui, e assim depois havia troca, que todos conheciam todos dos centros, um dia, depois a gente preparamos as perguntas todas, e depois fazia-se avaliação de como é que tinha corrido, o que é que eram as coisas que se aprenderam, o que é que há lá, o que é que está pior, o que é que são as coisas que nós podemos melhorar... Bom, foi uma coisa assim linda, linda. Eles foram também à Holanda, à Bélgica, os holandeses a aprenderem mais connosco, do que... porque eles vinham do ministério para ensinar no Sul. O projeto era assim concebido para os países do Norte ensinarem aos dos Sul, e depois os holandeses disseram "nós aprendemos mais, e nós vamos mudar os nossos manuais para os auxiliares de educação migrantes, na base do que vimos aqui na Cova da Moura".

Entrevistador: E depois do NOW, depois foi Niva?

E19MI: Não isto foi uma coisa diferente. Depois houve projetos europeus, O Niva era um projeto aqui do Moinho... do IEFP.

Entrevistador: E como é que funcionava o Niva?

E19MI: As pessoas podiam ir lá, havia uma pessoa que ajudava as pessoas a fazer o seu currículo, que organizava pequenas reuniões com as pessoas que estavam na mesma situação, para aprenderem a procurar emprego...

Entrevistador: Mas era feito pelo Moinho?

E19MI: Era... era uma psicóloga...

Entrevistador: E depois o Niva transformou-se em GIP?

E19MI: Pois penso que foi neles, e tinha que ser também com o Clube, houve uma confusão...

Entrevistador: Mas como é que funcionou esta questão do GIP, para mim esta questão do emprego é importante... ainda existe hoje o GIP, não é?

E19MI: Sim. Mas isto é em todo o lado, chama-se GIP em todo o lado. O GIP não era muito diferente, dependia mais das pessoas que estavam à frente se eram de mais ou menos valor. Porque nós tivemos pessoas que faziam um trabalho muito individual. Mas depois havia pessoas que tinham capacidade para fazer aquelas reuniões, o suporte para trabalhar com 5, 6 pessoas e de aprender a fazer o trabalho em conjunto mais ao nível de empowerment. Nós já fazíamos isso sendo o Niva, depois mais tarde tornou-se no GIP.

[1:00:26]

O que se fez também mais a nível do GIP foi fazer diagnósticos, visitas a empresas, mas fazíamos antes também.

Entrevistador: Dentro do GIP na IBC era o Moinho e o Clube que estavam a gerir o GIP dentro da IBC, não é?

E19MI: Sim, é isso.

[Conversa até 1:05:34]

Entrevistador: E agora passando para eventuais aspetos positivos dentro da IBC, houve alguma altura em que houve uma mudança, em que foi mais claro que alguma coisa estava a mudar ou não?

E19MI: Sim, uma das coisas que descobrimos é que a Santa Casa da Misericórdia depois o terreno pertencia também ao bairro.

Entrevistador: Mas aquele terreno é da Santa Casa?

E19MI: Ainda no tempo que aqui era Comunista, eles tentarem ter aquele terreno que era fazenda pública, para alojar lá as pessoas enquanto ia-se melhorar o bairro. Só que o Cavaco Silva não aceitou. Depois em 90 o Cavaco Silva lembrou-se de apostar aqui na Amadora, e então formou aqui a Santa Casa da Misericórdia e ele disse à Santa Casa "Vocês recebem este terreno por 50 mil... escudos".

[Conversa até 1:08:54]

Depois nós recebemos num protocolo aquele terreno para fazer a creche, porque eles não tinham utilizado aquilo, e é um protocolo que tem de ser renovado todos os anos com a Santa Casa. O que é ridículo porque isto era da fazenda pública.

Entrevistador: Mas a Santa Casa o que é tem a ver com a IBC?

E19MI: Eles faziam parte da Iniciativa mas saíram em 2009.

[1:10:01]

Nós só soubemos em 2013.

[Conversa até 1:13:44]

A creche não se podia construir, os paliativos é que sim porque já não fazia parte dos Bairros Críticos e a Santa Casa [imperceptível].

Entrevistador: Não houve nenhum aspeto, nenhuma mais-valia que a IBC trouxe, em termos de relações entre a comissão de bairro e a Câmara ou o IHRU?

E19MI: Porque a medida 1 não foi, a 2 também não...

Entrevistador: Mas para além do plano de ação, em termos de relações, não houve... por exemplo a comissão de bairro com a Câmara o facto de ter ficado dentro da IBC num outro contexto de trabalho não mudou a forma de estar entre vocês?

[1:15:00]

E19MI: Com a polícia piorou... E nós tentámos, tivemos 3 reuniões com ele...

[Conversa até 1:17:00]

Houve uma coisa muito boa... que não começou bem mas depois conseguimos. Foi relacionado com a qualificação das associações [imperceptível]. A associação de moradores conseguiu, fez aquelas obras, nós também conseguimos. Foi uma coisa muito boa entre o Moinho e a associação de moradores.

[Conversa até 1:23:13]

Foi a única coisa que eu consigo ver que foi muito boa. Dividiram aquele dinheiro que tinham para o projeto âncora pelas 3, que tinha mais sentido. É preciso um espaço grande que possa ser gerido por todos. Aqui a Junta complica tudo.

[Conversa off the record até 1:24:33]

Entrevistador: Agora estava a lembrar-me de uma coisa, quando na parte inicial em 2006 os Bairros Críticos, em que houve aquele momento de fiscalização das casas.

[1:25:07]

Trabalharam junto com a Câmara para parar a construção de casas novas.

E19MI: Isso já tinha sido antes...

Entrevistador: Era uma coisa das associações com a Câmara...

E19MI: Mas era da parte da Câmara. Havia aqui um gabinete e já não se podia construir.

Entrevistador: Havia um gabinete da Câmara aqui no bairro antes da IBC?

E19MI: Sim. Foi na altura do partido Comunista.

Entrevistador: Mas era dentro de um programa de reabilitação urbana?

E19MI: Era uma arquitecta e uma engenheira que estavam aqui a tempo inteiro.

[Conversa até 1:33:24]

Entrevistador: Ao ler as atas da comissão executiva, vi uma coisa que se chamava o plano de desporto. Foram vocês que elaboraram um plano de desporto? Este plano de desporto foi em 2009 acho eu...

E19MI: Tinha que ser também uma coisa em conjunto... Que são aquelas coisas que não têm muito sentido... Antes dos Bairros Críticos nós conseguimos dinheiro mais facilmente para o desporto, através do IPJ.

Entrevistador: E porque é que durante os Bairros Críticos foi mais difícil?

E19MI: Tinha que ser dividir pelo Clube. Antigamente tínhamos 5 equipas... quando foi com os Bairros Críticos, então o Moinho podia ter três, e duas o Clube.

[1:35:00]

Entrevistador: Portanto este plano acabou por não...

E19MI: Era isto, e assim era para tudo.

[Conversa off the record até 1:39:00]

Entrevistador: Voltando à questão do Plano de Pormenor, apesar de não ter sido feito nada na área da questão fundiária, a IBC não facilitou algum processo relacionado com a questão fundiária? Não alterou a vossa relação da comissão de bairro e a Câmara? Piorou?

E19MI: No início eu tinha muita esperança, e acreditei...

[1:40:00]

Em 2013, 14, e tinha muita esperança... só que depois... da parte da Câmara há muito pouca abertura, só dão prioridade aos outros bairros...

[Conversa até 1:45:50]

Entrevistador: Só uma última questão, relativamente à expropriação e negociação do terreno, como é que, qual foi o momento em que aquilo depois não avançou? Porque houve um momento em que a Câmara parecia que estava a negociar...

E19MI: Sim mas era tudo às escondidas, e não davam explicações. Foram Bruxelas porque acharam que iam conseguir dinheiro para aquilo, mas depois não foi possível, e foi tudo bloqueado.

Entrevistador: Mas a Câmara podia ter expropriado o terreno, certo?

E19MI: Eu acho que há muita coisa que podiam ter feito, se havia vontade, eu acho que o grande problema é que não havia vontade.

[Conversa até 2:07:50]

FIM DA GRAVAÇÃO

Entrevista a E20MI e E21MI

Ficheiro de origem: E20MI e E21MI.m4a

29/10/2019

00:00:00 - 3:01:33

Entrevistador: Eu estou a analisar a Iniciativa Bairros Críticos, nos três territórios Vale da Amoreira, Cova da Moura e Lagarteiro, portanto estou, no fundo, a fazer uma análise horizontal de como é que a experiência correu e o objetivo é perceber se o modelo de gestão, de governança, se este modelo era ou não adequado aos desafios que, neste caso o Vale da Amoreira, colocavam em termos de políticas públicas. Ou seja, quais foram as vantagens que este modelo trouxe respetivamente a experiências precedentes, por exemplo no seu caso que já tinha experiências em outros contextos, quais foram as mais-valias ou não, que este tipo de modelo multinível, supostamente com o estado central mais próximo, nas relações com outras associações, com a Câmara, como é que isso funcionou, em termos gerais? Como é que correu? Digamos, se a migração da vossa experiência precedente nos Bairros Críticos foi complicada ou não? Pronto é assim um bocadinho o enquadramento... A primeira questão que tinha... Qual foi o vosso percurso até chegar à IBC, para perceber também qual o perfil dos parceiros que tiveram envolvidos nos Bairros Críticos.

E20MI: Ele/a é da Associação Cabo-Verdiana.

E21MI: Eu posso-te dizer que antes dos Bairros Críticos já tinha havido uma tentativa de trabalho em parceria, que foi feito por um grupo que era o Fórum para a Diversidade. Que existiu antes dos Bairros Críticos.

Entrevistador: Ainda existe?

E21MI: Não. Nesse fórum fez-se uma coisa boa que é pôr as associações a falarem no mesmo espaço, porque havia sempre aquela coisa de... cada um na sua capelinha. E nesse fórum, eu lembro-me de termos a Associação Cabo-Verdiana, a Associação Angolana, a Associação Guineense, termos a Junta de Freguesia...

E20MI: A associação dos moradores...

E21MI: Sim. Até naquela altura apareceu uma associação que era o Sr. Gouveia, mesmo as escolas, como foi no âmbito da diversidade... foi aí o começo do trabalho em parceria. E começou-se a fazer um bom trabalho em parceria, porque antes já havia uns atritos por causa de um outro projeto que existiu, que era a Equipa Pobreza [falas sobrepostas], que criou atritos entre duas associações, era o Criva e a Associação Cabo-Verdiana, eram duas associações que não se podiam ver... depois foi melhorando o relacionamento em termos do Fórum da Diversidade. Discutiu-se muita coisa e quando veio os Bairros Críticos já havia essa vontade de se trabalhar em parceria. Uma coisa que não correu bem foi que se ouviu que nos Bairros Críticos havia muito dinheiro, e então as associações sentiram ali... como era para vir trabalhar neste... território, se calhar o maior bolo seria para as associações.

[00:05:08]

E houve ali uns atritos, porque as associações não perceberam que... as associações não tinham condições para fazer gestão de muita coisa... [imperceptível] podemos ter muito know how do

sítio mas não é só know how de terreno falta... eu não digo no meu caso, porque graças à Rumo aprendi um outro know how em termos de formação profissional, mas muitos dos dirigentes das associações não tiveram aquela noção que tinha-se que fazer coisas... de gestão.

Entrevistador: Gestão de projeto?

E20MI: Não, não, gestão das próprias associações.

E21MI: E quando começaram a ver que aquilo metia muitos ministérios, muito dinheiro começaram a tentar sabotar. Houve uma reunião que as associações se levantaram todas [imperceptível] eu estava naquela reunião, mas representando a Rumo, portanto eu não me podia ter levantado naquela reunião com eles. Depois também fui muito martirizada... era uma traidora, não perceberam que eu não podia... e não fazia sentido porque levantou-se a Associação Cabo-Verdiana, a Associação Angolana, a Associação Guineense...

Entrevistador: Isso foi mesmo no início...

E21MI: Início dos Bairros Críticos. São coisas que vinham de trás... mas depois conseguiu-se, perceberam que foram perdendo forças, e chegou a uma altura em que perceberam “Ou entramos nesse barco, ou vamos perder o...”. Uma coisa que costumo dizer é que se naquela altura as associações tivessem outro tipo de dirigentes se calhar teríamos tirado mais proveito dos Bairros Críticos. Eu quando vejo por exemplo o CLAIM, não faz sentido um CLAIM [imperceptível], o que eu costumo dizer que aprendi como meu mestre “Trabalhar, Imigração”, para Imigrantes com Imigrantes não funciona, todos os dias vejo isso, porque a forma de atendimento de uma pessoa que já foi imigrante, sabe o que passou, se atender um imigrante logo ali nota-se uma diferença. E nós perdemos muito terreno, porque em vez de aprendermos com o grupo que estava ali, nós fomos tentando, nós associações, e hoje em dia o que é que se vê? Associação Cabo-Verdiana é a única que faz alguma coisa, não faz mais, porque nós temos uma situação de uns projetos que andaram cá [imperceptível] não conseguiram gerir aquilo e neste momento encontramos numa situação que não podemos candidatar-nos a nenhum projeto. Das outras associações não existem praticamente.

E20MI: Mesmo a Angolana?

E21MI: A Angolana não faz nada a não ser Festa do Avante [falas sobrepostas] de resto nem tem aberto as portas. A Associação Guineense não faz também nada para além da distribuição alimentar. A Associação Cabo-Verdiana continua mesmo assim, tentando juntar pessoas... e fazendo alguma atividade, mas faltou-lhe todo o trabalho. Ainda no outro dia tive a falar disso com o Pedro Calado... porque no início quando se criou a associação, as associações eram meramente recreativas. Depois chegou-se numa altura em que as associações [imperceptível] e houve uma altura em que havia projetos [imperceptível] mesmo para associações de imigrantes... agora isso acabou.

[00:10:10]

Houve uma altura em que as associações, porque nós somos uma IPSS, e somos também uma associação reconhecida pela associação de imigrantes. Portanto chegou-se a uma altura que para se candidatar a um projeto tinha-se que ter as mesmas valias que uma Rumo... e aí falta a parte técnica. Porque as associações no início juntavas umas pessoas, mas depois passa à parte de pôr no papel... de projeto... e o primeiro projeto que se pôs no papel e que foi aprovado teve essa

infelicidade que é o projeto [imperceptível] que foi financiado [falas sobrepostas]. Tinha a ver com a prevenção.

E20MI: depois houve ali um mau aproveitamento das verbas que fez com que a associação, na altura houve uma direção que fez mau aproveitamento das verbas, o que é que acontece? Ficou uma dívida grande [falas sobrepostas].

E21MI: Era o IDT.

E20MI: E isso o que é que fez? Fez com que a associação ficasse com uma dívida... complicada...

E21MI: Toda a verba que veio do IDT como não houve execução física... então eles pediram o reembolso mais juros...

E20MI: E então o que é que fez? Fez-se uma auditoria às contas da associação, e a associação atual meteu aquilo em tribunal, em relação às pessoas que na altura estavam a gerir. Isso criou um problema para a associação, que é a tal história, se não ficar isto tudo resolvido não pode [imperceptível].

E21MI: Temos muitos projetos que gostaríamos de pôr no terreno...

E20MI: E têm capacidade...

E21MI: Como costume dizer, agora que essa casa tem condições, há pessoas para fazer [imperceptível]. Ainda no outro dia falei com o X por causa de uma formação [imperceptível] foi um projeto que fiz... tenho esse projeto ainda na gaveta.

[conversa até 00:14:12]

E20MI: É aquela situação de início o Fórum para a Diversidade estava no contexto de uma iniciativa EQUAL que éramos nós que estávamos a coordenar, que era um projeto de empregabilidade. Tinha intervenção numa série de territórios, e um dos territórios era aqui.

Entrevistador: Era o tal gabinete?

E20MI: Gabinete de empregabilidade e depois tinha o Fórum para a Diversidade. E Fórum para a Diversidade era uma intervenção que visava a capacitação das organizações e a sua inter-relação.

Entrevistador: É o que no Plano de Ação chamava-se Mercado da Diversidade?

E20MI: Não isso é outra coisa. O Fórum para a Diversidade era uma dinâmica pré Bairros Críticos porque o projeto EQUAL desenvolveu-se entre 2001 e 2008.

[00:15:03]

E portanto criou o gabinete de emprego, o Fórum para a Diversidade. E quando aparecem os Bairros Críticos e há os primeiros contactos entre as organizações, portanto estas organizações são convidadas nos tais representantes dos serviços públicos educação, saúde, etc., a nível local mas também regional. Para além daquele grupo inter-ministerial que fazia digamos uma espécie de supervisão, porque a gestão era diretamente do IHRU. Quando começam a fazer os primeiros levantamentos da aceitação, os primeiros dados do diagnóstico, que aquilo foi feito por um grupo do ISCTE, o grupo técnico era o grupo do ISCTE, portanto foi sendo feito o diagnóstico e estas dinâmicas que já existiam foram identificadas e elas estão espelhadas nos documentos.

[Conversa até 00:16:58]

Porque o diagnóstico foi a diferentes níveis e deu origem a alguns eixos de intervenção que... um deles tinha muito a ver com as dinâmicas organizacionais, outro tinha a ver com as questões do emprego, outro tinha a ver com o espaço público, portanto reabilitação do espaço público e tinha o outro a ver mais com as questões artísticas. esse eixos saíram dessas dinâmicas que foram desenvolvidas. Há aqui uma questão muito importante porque quando se faz um diagnóstico e se começa a fazer o plano de ação... nós fizemos uma proposta muito importante que foi o EQUAL estava a terminar, estávamos num processo de disseminação [imperceptível] e então eu propus a Dr^a. Naval que era a coordenadora que se fizesse aqui um trabalho estruturado entre a dinâmica Bairros Críticos e a dinâmica EQUAL.

Entrevistador: Portanto houve uma integração entre as duas...

E20MI: Houve, houve um processo mesmo organizado. E então o que é que se fez? Houve uma primeira... pré-seleção de projetos que eventualmente poderiam estar ligados aos eixos de intervenção e houve um processo de primeiro troca, uma espécie de speed dating, em que os projetos puderam vir cá, os próprios promotores puderam vir cá ter uma dinâmica com as organizações, aos diferentes níveis. E isso levou a selecionar alguns projetos que foram selecionados pelas dinâmicas locais, as pessoas de cá é que selecionaram os projetos. E houve um processo sistematizado de passagem de informação e até acompanhamento no desenvolvimento de algumas atividades. Isto é importante por causa da questão das políticas públicas por que o EQUAL sendo um... um programa europeu para desenvolvimento e inovação em diferentes áreas em que elas próprias, as bases do próprio EQUAL já tinham a ver com a articulação vertical e horizontal. Portanto a questão da... perspectivação das coisas a diferentes níveis e a necessidade de articulação porque era impossível resolver as questões locais sem ter o compromisso dos órgãos locais e dos centrais.

[00:20:02]

E portanto isso casava muito bem. E então houve esse trabalho, foram seleccionados uma série de projetos... na área da reabilitação urbana e na área.. nos vários eixos. E isso foi muito importante porque envolveu outras entidades que estavam envolvidas nos próprios projetos EQUAL. Porque como os projetos EQUAL tinham, por exemplo o emprego apoiado tínhamos DREL a Direção Regional de Educação de Lisboa, tínhamos o IEFP...

Entrevistador: Portanto já tinham relações com as instituições desconcentradas do estado central antes...

E20MI: Exatamente [falas sobrepostas].

Entrevistador: Puderam capitalizar as relações que já tinham depois para a IBC.

E20MI: Exatamente. Passar as relações, passar o know how. Porque como havia ali projetos, produtos que tinham sido validados, então eles começaram a ser incorporados aqui, na dinâmica local.

Entrevistador: Então, no fundo a IBC foi bebendo...

E20MI: Muita da informação... a IBC, entendida aqui mesmo na dinâmica. Portanto a passagem foi diretamente das organizações para as pessoas que estavam aqui a intervir. Puderam participar em ações de formação em ações de passagem, porque tinham muito o processo de começar o trabalho e os próprios projetos irem fazendo o acompanhamento. Isso foi muito importante porque

no plano de ação apareceu logo a perspectivação de como é que algumas ações podiam desenvolver-se no terreno e com que know how.

Entrevistador: Esta é uma das coisas dos Bairros Críticos que é o meu foco principal que é, diversamente de programas e experiências precedentes, o URBAN também, não era ter o dinheiro, o dinheiro chegava ao território e fazia-se o projeto, mas era... a filosofia era construir a ideia do projeto e depois ir buscar o financiamento. Então neste caso foi-se buscando uma estrutura que era o EQUAL...

E20MI: Para passar o know how.

Entrevistador: Para poder realizar as coisas.

E20MI: E para se entender as dinâmicas locais, como é que eles podiam ser potenciadas, porque mesmo em termos das questões... do empreendedorismo, entendido como a capacitação das organizações, no sentido de se organizarem e desenvolverem projetos... e dos negócios, por isso é que aparece depois o Mercado da Diversidade. Mas o Mercado da Diversidade, ele que acaba por perder um bocadinho, porque a certa altura, foi importado um bocadinho aqueles estereótipos que as pessoas têm do Mercado da Diversidade como se fosse uma espécie de mercado dos produtos das comunidades, e isso não dá. A questão de achar que é o artesanato que não sei quê, não, as dinâmicas são muito mais [imperceptível]. Portanto o Mercado da Diversidade deveria ser um mercado que tinha a ver com o desenvolvimento local em que obviamente [falas sobrepostas] mas não pode ser criar um mercado restrito, de fazer ali uma coisa em que se mete umas bancas... isso não é dinâmica... qualquer pessoa pode fazer uma lojinha. Mas criar uma dinâmica de economia local [imperceptível] perdeu-se um bocadinho isso.

Entrevistador: Mas perdeu-se, na tua opinião, qual é que foi o fator...

E20MI: Foi precisamente isso, foi não entender as questões, porque as questões de desenvolvimento local ainda não estavam maduras, alguns projetos EQUAL pegaram nisso, mas a nível local isso não estava...

Entrevistador: Aqui no Vale?

E20MI: Aqui no Vale. No Vale não havia ainda uma perceção do que é que é uma dinâmica local, do ponto de vista económico, do ponto de vista de desenvolvimento.

[00:25:05]

Entrevistador: Ainda há a ideia do desenvolvimento local como recreativo?

E20MI: É um bocado isso... [falas sobrepostas].

E21MI: Imagina a Associação Cabo-Verdiana fazia só coisas Cabo-Verdianas, mas muito na base de comida e... foi passar um bocado essa ideia.

Entrevistador: Que não é preciso um programa para fazer isso...

E20MI: Claro. Agora por exemplo pensar em criar aqui digamos um pólo de fomento de criação de organizações para atividade económica, isso focou-se mas depois não foi pegado. E portanto na prática o Mercado da Diversidade acabou por se perder... esses conteúdos do plano de ação não teve frutos.

Entrevistador: Isto aconteceu porque a forma como os Bairros Críticos estava desenhados não eram adequados para que os parceiros entendessem a ação nesse sentido ou foi porque o central não se envolveu suficientemente para apoiar este tipo de entendimento ou foi porque... os

parceiros em si próprios não tinham experiência precedente, não é de quem foi a culpa é qual o plano em que se colocavam?

E20MI: Eu sei, eu sei... Do ponto de vista dos parceiros envolvidos mesmo a nível central, os serviços que poderiam estar envolvidos por exemplo na atividade económica, eles não estavam cá. Porque o IEFP estava, mas o IEFP estava muito vocacionado para as questões da qualificação profissional e do emprego no sentido restrito, não propriamente no desenvolvimento mais das condições de emprego. E por isso o IEFP não tinha essa lógica de desenvolvimento económico.

Entrevistador: Portanto no fundo o próprio estado central, neste caso o IEFP, não era adaptado para este tipo de...

E20MI: Não, tinha de ser mais um ministério da economia. Isso foi um dos elementos que falhou foi para essa parte que é muito importante que é o desenvolvimento económico, porque se uma comunidade não tem acesso à capacidade económica depois as outras coisas ficam... a mesma coisa com as associações, têm um potencial enorme e depois onde é que vão buscar meios... Aquilo da associação ter uma conta partida para os serviços que presta é muito importante sendo não tem meios. E desperdiça-se o capital de conhecimento e de experiência que estas associações têm. Isso transposto para a comunidade mais geral era muito importante que isso fosse equacionado e não foi. Se nós formos ver os eixos do desenvolvimento dos Bairros Críticos essa componente foi a componente que mais faltou, que eram só umas dinâmicas muito pequenas a nível local que não tinham impacto verdadeiro na atividade económica. Em relação a... o que é que foi acontecendo? Eu depois posso-te dizer que eixo em que estávamos mais envolvidos era o emprego. Nós vínhamos da experiência do EQUAL. Vínhamos coma experiência dos grupos temáticos que no EQUAL existia, que pegavam noutras temáticas, nomeadamente desta do desenvolvimento local, mas outras também.

Entrevistador: Portanto o grupo de trabalho?

E20MI: Sim. O grupo de trabalho que começou a desenvolver esse eixo, portanto na prática o que é que fez? Pegou nos vários parceiros que estavam envolvidos, alguns já vinham com essas dinâmicas, já havia o gabinete de emprego e então criou-se uma espécie de outro gabinete de emprego que era Gabinete de Emprego e Apoio ao Empreendedorismo , o GEAE que depois ficou aqui sediado.

[00:30:12]

E o que é que se tentou fazer? Por um lado o gabinete que era uma forma de atendimento das pessoas e depois a dinâmica das organizações, por um lado na capacitação das pessoas e das organizações, muito na perspetiva do emprego apoiado. O emprego apoiado não era só as questões do emprego mas era um trabalho de rede, como é que se faz o trabalho de rede, na prática como é que um conjunto de organizações perspetiva um diagnóstico de dinâmica de rede e depois perspetiva a capacitação das organizações para o trabalho em rede. E depois alguns princípios, no sentido de, por exemplo, que a tomada de decisão seja feita a diferentes níveis, que era uma das coisas muito importantes, na prática a decisão participada, partilhada. Depois os conhecimentos mesmo específicos, em termos de como é que se faz a passagem, como é que se promove a capacitação das pessoas, tendo uma relação com o mercado de trabalho, percebendo

a dinâmica das empresas, quando digo empresa digo [imperceptível] organização, e portanto o que é que as organizações precisam em termos dos seus quadros. Portanto como é que se faz um trabalho de capacitação das pessoas e depois que perspectiva um job matching como deve ser. Portanto todo o processo de qualificação que começou a ser feita inclusive pelas escolas...

Entrevistador: Ia perguntar das escolas...

E20MI: Uma das [imperceptível] começou fazer um plano de formação.

Entrevistador: Basicamente era uma orientação das pessoas desde... uma formação com a educação estavam no mesmo patamar?

E20MI: Na prática, no terreno estavam.

Entrevistador: As escolas como é que funcionava concretamente?

E20MI: Nós começamos a fazer um plano de formação, isso quer dizer que identificámos qual era a oferta formativa que por exemplo as escolas faziam, por exemplo a secundária...

Entrevistador: A questão da arte e da oferta formativa.

E20MI: Sim. O que promoviam, que saídas tinham... fazíamos o mesmo em relação ao instituto de emprego e o mesmo em relação às outras organizações que promoviam ações de formação, e portanto tínhamos um panorama das formações disponíveis, mas depois começámos a identificar necessidades do mercado. E ao mesmo tempo aspirações das pessoas aqui do território. E isso levou ao aparecimento de outras ações de qualificação que nós considerávamos importantes...

Entrevistador: Face à identificação das aspirações?

E20MI: Exatamente. Das necessidades do mercado e das aspirações das pessoas. E portanto o processo de mediação foi trabalhado no sentido de começar a ser mais adequado.

Entrevistador: Portanto era o GEAE que fazia isso?

E20MI: Sim. E o GEAE tinha uma coisa muito importante que depois foi trabalho na altura [imperceptível] que foi, por exemplo, haver mediadores culturais.

Entrevistador: Era a questão dos peritos e experiência?

E20MI: Não. Isso estava a ser desenvolvido na Cova da Moura, era uma perspectiva do Moinho de valorizar [imperceptível].

Entrevistador: Qual era o papel destes mediadores?

E20MI: Na prática como havia... estávamos a trabalhar como gabinete de atendimento ao emprego, era muito importante que as pessoas no grupo, no conjunto técnico estivessem pessoas que conhecessem muito bem a comunidade e que pudessem fazer essa inter-relação. E portanto, um bocadinho como o que estava a dizer em relação ao CLAll, nós perspectivávamos isso em relação ao GEAE.

[00:35:07]

Ou seja é completamente diferente estar ali uma pessoa que pode perceber muito de emprego mas que não tem uma ligação à comunidade. E portanto quando no gabinete existiam essas pessoas que eram pessoas de facto com uma grande ligação, então era muito fácil. Portanto os outros elementos facilitavam a ligação porque sabiam outras coisas, e os mediadores essa ligação... Isso foi muito importante, o gabinete, depois o tal plano de formação. Depois isto começou a evoluir para uma verdadeira, nós começamos a chame-lhe rede.

Entrevistador: Rede de empregabilidade.

E20MI: Rede de empregabilidade.

Entrevistador: Que depois saiu...

E20MI: E depois o que é que acontece? Isto começou a dar resultados, o IEFP estava a acompanhar o processo, era uma das entidades que estava no local, e como esta ação era uma ação que estava muito dentro do campo da intervenção do instituo, eles começaram a acompanhar, e a certa altura quando... e outra coisa, nós estávamos a trabalhar em ligação com a Cova da Moura e com o Lagarteiro, portanto as ações que foram feitas aqui, a certa altura nós podíamos fazer ações à Cova da Moura e ao Lagarteiro. Fomos fazer formação aos técnicos das várias organizações.

Entrevistador: Da comissão de bairro, no caso da Cova da Moura?

E20MI: E o Moinho, a associação de solidariedade, e outras... e mesmo das escolas, participaram nas ações de [imperceptível] nesta questão da rede, na questão da promoção da empregabilidade, de acordo com o modelo. E fizemos a mesma coisa no Lagarteiro. Ora isto fez com que começasse a haver uma relação cada vez mais estreita com o IEFP e com a Cova da Moura, neste caso. Quando a certa altura se propôs que houvesse um acordo específico do IEFP para apoiar as dinâmicas locais em termos de empregabilidade... lembro-me, houve elementos mesmo do Conselho Diretivo do IEFP, que vieram cá, uma delas a Conceição. Ela era o elemento dentro da direção do IEFP que estava ligado a este setor, e então acharam muito importante as dinâmicas que estavam aqui a acontecer... e nós outra coisa que procurámos fazer foi envolver as associações empresariais [falas sobrepostas]. A AR7 que era a associação regional aqui de Setúbal, nós começamos a trabalhar mas a AR7 estava numa fase de declínio, não conseguiam mesmo responder, nós já tínhamos trabalhado com eles noutros projetos anteriores, e então fomos ter com a associação empresarial da região de Lisboa, que nós já conhecíamos... dissemos "Nós precisamos que vocês estejam lá no território, porque a AR7 não responde", então eles tiveram uma reunião a direção da AR Lisboa com a AR7 e combinaram que a intervenção aqui, nesta zona Norte da península de Setúbal eram eles que faziam.

Entrevistador: Mas no GEAE inicialmente não estava o IEFP?

E20MI: Não eles não estava diretamente [falas sobrepostas] estavam nos parceiros. O GEAE era um gabinete técnico e que não era o gabinete que dava a dinâmica, a dinâmica era dada pelos parceiros. Porque havia, digamos, a rede tinha uma estrutura própria, e o GEAE era só uma estrutura de resposta no terreno. Portanto era a dinâmica dos parceiros, isso foi muito importante. Quando o gabinete técnico na parte de diagnóstico, logo na fase inicial, houve as dinâmicas e depois nós na dinâmica dos parceiros apareciam determinadas perspetivas e o gabinete técnico que é que fazia?

[00:40:10]

De uma [imperceptível] transformava aquilo, na sua própria leitura. E eu lembro-me perfeitamente que as [imperceptível] não podem fazer isso, porque senão a dinâmica local perde-se e vocês passam a ser os coordenadores da ação. Vocês não são coordenadores da ação, são facilitadores. Portanto o poder tem de estar na dinâmica dos parceiros, existiam parceiros locais e centrais, e intermédios. Ai é que tem de estar o poder.

Entrevistador: E no fundo o IEFP, é curioso pensar numa instituição como o IEFP que olha para uma dinâmica local e pensa “Aquela dinâmica para nós IEFP é mais vantajosa do que outra forma, como normalmente fazemos”. É interessante. Na vossa opinião porque é que o IEFP olhou para o que estava a fazer aqui como mais vantajoso, respeito a que eles normalmente faziam?

E20MI: Porque envolvia praticamente todas as organizações, da educação também estava mas estava a DREL, estava o centro de emprego mas estava o IEFP a nível central, estava os centros de formação que abrangiam esta zona, o centro do Seixal e de Setúbal, os grandes centros do IEFP de formação. E toda a gente estava aqui. Tudo isto depois tem a ver, há sempre histórias anteriores, nós tínhamos desenvolvido um projeto que eram escolas ali do Barreiro com os dois centros de formação e aquilo deu um resultado, nós partimos de uma formação de emprego formação para [imperceptível] 42 tiveram sucesso, e isso para eles era muito importante. De maneira que quando nós falávamos nestas coisas eles acediam porque sabiam do que é que a gente estava a falar.

Entrevistador: Os interlocutores eram os mesmos?

E20MI: Eram, na prática eram os mesmos. Por isso é que mesmo no EQUAL o emprego apoiado foi considerado o melhor projeto. Portanto o IFSE o Instituto de Fundo Social Europeu fez uma avaliação dos vários eixos do EQUAL e escolheu o emprego apoiado. E isto é muito importante porque credibilizava a intervenção que nós estávamos a fazer. Portanto por isso o IEFP olhava para aqui com olhos de ver, e sabiam, por isso é que vinham cá elementos do conselho diretivo, a outros sítios não iam. Porque queriam perceber qual era a dinâmica que estava a acontecer.

Entrevistador: E o IEFP tinha aqui uma pessoa paga por eles?

E20MI: Não, em termos locais vinham os técnicos dos centros de emprego e de formação, eles vinham era em determinados momentos, mesmo conselho diretivo, vinham, estavam aqui connosco. Isso é que era uma coisa muito rara. Imaginamos quase... um instituto do cinema alguém estar a fazer uma filmagem e vir alguém do instituto de cinema acompanhar aquele caso. Porque é que vai aquele e não aos outros? Eles precisam de perceber aquela dinâmica.

Entrevistador: E foi isso que aconteceu aqui, por exemplo do IEFP de Setúbal, Seixal serem relevantes, isso teve um papel? O facto de estarem geograficamente no mesmo território pode ter ajudado a que tivesse...

E20MI: Não tanto porque eles não estava aqui neste território. O Seixal é lá do outro lado e não é fácil ir para o Seixal de transportes e Setúbal fica a 40km, mas não é... antes disso os centros de formação deste território não eram relevantes.

[00:45:17]

E21MI: Ainda aconteceu uma coisa, que foi os centro virem cá dar formação. Foi feito aqui, cursos [falas sobrepostas] em vez dos formandos se deslocarem para o Seixal eram os formadores que vinham. E houve aqui um curso de cozinha que funcionou neste edifício.

E20MI: Depois havia várias coisas, mesmo o reconhecimento de competências da experiência anterior que já tinha sido feita aqui do centro de formação do Seixal já tinha sido feito aqui um processo de reconhecimento de competências no local.

Entrevistador: Anterior aos Bairros Críticos?

E20MI: Sim. Portanto isso ajudou mas estávamos na fase em que, nós depois quando se propusemos ao IEFP o estabelecimento de um acordo, isto porque interessava-nos que fosse muito importante que os Bairros Críticos não, naquelas açores em que acaba a iniciativa, acaba a dinâmica, interessava-nos garantir a continuidade pós...

Entrevistador: A auto-sustentação.

E20MI: Exatamente. E por isso o acordo com o IEFP. Porque nos interessava sobretudo garantir algumas verbas para permanecer o tal gabinete de emprego e algumas verbas para dinâmica da própria rede. Nessa altura e ficou combinado que a rede de empregabilidade ficava rede de empregabilidade daqui e da Cova da Moura. Portanto o acordo foi para os dois territórios. E como o IEFP disse “Ok, nós aceitamos, mas as entidades gestoras ou é a Rumo ou é a ARLis”. Então ficou combinado que era a Rumo. Portanto a Rumo fez o acordo com o IEFP para o desenvolvimento da rede nestes dois territórios, e depois veio sucessivamente a ser renovado e a partir de certa altura nós propusemos que o Moinho passasse a entrar como interlocutor [imperceptível] e portanto haver lá um papel-chave do Moinho passar a ser Moinho-Rumo e já com, digamos, planos de ação com as especificidades em relação a cada um dos territórios. Mas as linhas de base eram as mesmas.

Entrevistador: Tenho ideia que a rede daqui não teve a mesma expressão na Cova da Moura.

E20MI: Expressão em termos de quê?

Entrevistador: Não teve a mesma relevância...

E20MI: Teve mais relevância, mesmo em número de parceiros...

Entrevistador: Lá?

E20MI: Lá estava menos e os resultados eram inferiores. E uma coisa muito importante é que, por exemplo, nós tínhamos aqui para além do GEAE tínhamos o gabinete de inserção profissional. Como é que o GIP aparece? Aparece nos parceiros, há uma discussão entre os parceiros dizer “Ok é muito importante aparecer o GIP, qual é o parceiro que vai dinamizar o GIP?”. Portanto não foi uma organização que se candidatou, foram os parceiros que, em termos até de distribuição de responsabilidades, atribuíram a gestão do GIP a uma organização que neste caso foi a CRIVA. Era importante que o GIP fosse entendido não como um gabinete daquela organização mas um gabinete da rede.

[00:50:00]

E depois o GEAE, o própria tinha pessoas de vários sítios. Porque, por exemplo, os mediadores estavam ligados a diferentes, eu lembro-me um dos mediadores era da Associação Guineense, já não me lembro... mas pronto, isto para dizer que o que é que aconteceu na Cova da Moura? Foi constituído um GIP, mas o GIP era do Moinho. As ações de formação na fase inicial eram do Moinho. E depois quando nós estávamos a conversar e dizia “É muito importante que vocês passem as fronteiras do bairro, é muito importante que o bairro tenha uma dinâmica, por exemplo com as escolas”. A rede na Cova da Moura passasse a incluir as escolas e a formação promovida por outras organizações do território, para, digamos, aumentar a oferta disponível para as pessoas. E por outro lado, para não fomentar uma coisa que nós dissemos muitas vezes ao Moinho que era a guetização. Porque estar em circuito fechado, sistemático, leva à guetização, porque a questão da relação com os territórios tem a ver com o como é que nós promovemos o

conhecimento, no sentido de quem está no exterior não olha para aquele território com aquelas pessoas como um território ameaçador, se me aparece um fulano que me diz... que saiu da prisão a maior parte das pessoas pensa “Epá saiu da prisão, quer ir trabalhar, se calhar vai roubar”. Ou então como nós quando promovíamos o emprego de pessoas de etnia cigana... eu conto esta história porque é muito interessante... a certa altura nós promovemos o emprego de uma pessoa de etnia cigana numa empresa. E o empresário à partida tinha uma grande relutância... e nós dissemos “Deixe fazer a experiência”. E então o sr. começou a trabalhar e quando nós estávamos a fazer a avaliação da experiência perguntámos “Então qual é a sua ideia em relação às pessoas de etnia cigana?”, e a resposta “A minha perspetiva é a mesma, mas este é diferente”. Ou seja, teve a possibilidade de o conhecer e portanto percebeu que é uma pessoa igual às outras e que trabalha como as outras... Isso era muito importante nestas questões, que nos interessava por isso é que nós [imperceptível] em relação à Cova da Moura, em relação aqui também ter as organizações que promoviam qualificação aos diferentes níveis, as escolas profissionais, as escolas profissionais de ensino, os centros de formação profissional promovidos pelo IEFP, as organizações não-governamentais que tinha ações de formação de diversos tipos, interessávamos ter essa relação, as pessoas aprenderam umas com as outras.

Entrevistador: Mas esta lógica foi mais a Rumo...

E20MI: Foi já a dinâmica dos parceiros. Nós estávamos ali a funcionar sempre muito... [imperceptível] mesmo do ponto de vista técnico.

E21MI: Depois essa experiência da rede de empregabilidade aqui ajudou outros territórios [falas sobrepostas].

E20MI: Pois porque a rede de empregos aparece... a uma certa altura há uma dinâmica [falas sobrepostas].

[00:55:02]

Porque a primeira experiência foi em Sintra. Porque havia o território que a fundação Aga-Khan estava lá e queria sair. A Aga-Khan tinha uma grande dificuldade em dinamizar o território e depois deixar... Então pediram para nós lá irmos e nós dissemos “Queremos trabalhar com os parceiros todos”, e começamos a trabalhar com os parceiros e com a dinâmica de redes, e então perceber do ponto de vista deles e co-construírem quais eram os objetivos, os valores, as formas de organização, e portanto começámos a passar de forma... com vários centros de decisão, no sentido de que as diferentes organizações tivessem papéis cada vez mais crescentes. E portanto que a Aga-Khan tivesse a capacidade. Através de capacidade que não assumisse a coordenação da definição de planos... mas que isso fosse feito pelo conjunto dos parceiros. Porque isso capacitava os parceiros para assumirem as próprias dinâmicas e portanto a fundação Aga-Khan poderia retirar-se. Portanto isso surgiu ali o embrião da rede de Sintra e depois nós tivemos a certa altura, nós próprios fomos lá fazer formação, e a certa altura houve uma conversa num almoço... nós tivemos esse almoço em que ele quis saber o que estávamos a fazer e no final disse “Ok vamos trabalhar em conjunto”. Quando foi o CLDS de Alcântara eles pediram para nós assumirmos a gestão da parte do emprego e então foi passando a pouco e pouco o know how, a construção da rede de empregabilidade do Vale de Alcântara. Depois mais tarde, com a Associação Portuguesa de Emprego Apoiado, porque a Associação de Emprego Apoiado estava

aqui, e com as ligações lá fora com os outros países, e então foi feito um acordo com Associação Portuguesa de Emprego Apoiado e a Aga-Khan para desenvolvimento das outras redes. Depois foi feito um acordo com a Câmara de Lisboa, isso tudo tinha a ver com esta questão das políticas públicas. Ou seja nós partimos do princípio que para uma dinâmica local subsistir era fundamental que se envolvesse os órgãos decisores a nível regional e a nível central.

Entrevistador: Portanto no fundo é...

E20MI: O princípio dos Bairros Críticos.

Entrevistador: O facto que um problema pode ter expressão num sitio mas a solução pode estar fora.

E20MI: O poder de disseminação surge quando os órgãos decisores que estão a acompanhar percebem, e isso tem de ser demonstrado, não é só em termos de discurso, é aquilo que se vai conseguindo, os resultados, por isso é que os relatórios da rede de empregabilidade aqui tinham dados, nós fazíamos questão de ter o número de pessoas que tinham entrado em ações de formação, quantas tinham terminado, quantos empregos é que tinham sido criados... quantos negócios tinham sido criados, sempre com objetivos de ano para ano cada vez mais exigentes. E por isso é que o IEFP foi sempre renovando os acordos.

Entrevistador: Isso continua ainda hoje aqui no Vale?

E20MI: Agora não sei. A rede de empregabilidade continua a existir [imperceptível].

[1:00:01]

O que é que aconteceu? A rede começou aqui no Vale da Amoreira, depois começou na Baixa da Banheira... o que é que acontece? Estavam já a tentar dinamizar a Baixa da Banheira... possamos lá um Escolhas...

E21MI: Um RSI...

E20MI: Um RSI... Depois também um PORI, um projeto de intervenção da toxico-dependência e depois criou-se ali... depois começámos também a trabalhar na cidade Sol, essa altura foi muito simples, dizer assim "Isto não tem sentido, está uma rede aqui, outra aqui, quando as entidades são as mesmas". Porque as escolas, o IEFP, o centro de emprego são tudo [imperceptível], então a rede estendeu-se à Moita toda e ao Barreiro todo. E portanto começou a envolver as entidades todas. Mas isso já foi pós...

Entrevistador: Mas isso pode ser na vossa opinião, um efeito dos Bairros Críticos?

E20MI: Pode. Porque os Bairros Críticos potenciaram as dinâmicas que começavam a existir mas que não tinham uma expressão muito organizada. Os Bairros Críticos como era uma estrutura formal, no sentido que era uma iniciativa com um suporte legal e envolvimento das entidades, e portanto permitiu que essa experiência ganhasse expressão, no sentido do envolvimento, e portanto atingisse aquilo que era a dinâmica local com a relação vertical.

Entrevistador: E nesta relação vertical, a presença do central no local, digamos, mudou? Por exemplo hoje como é que é a presença do central aqui no Vale?

E20MI: Isso depois... em termos da rede de empregabilidade, ela foi-se mantendo porque depois em termos da discussão da renovação, mesmo até com a alteração de governo, porque eu lembro-me que quando a rede começa, com o primeiro acordo, era o governo PS.

Entrevistador: Era 2000 e...

E20MI: Isto devia ser 2007... não mais à frente... 2011... era um governo PS, e depois houve um governo PSD e lembro-me disse assim “Agora vamos ver se aquilo está suficientemente consolidado ou se eram personagens que lá estavam...” E lembro-me que tivemos uma reunião, em que o Moinho também esteve, em que nós estávamos a dialogar com a nova pessoa do conselho diretivo que estava de volta destas questões da qualificação e do emprego.

Entrevistador: Conselho diretivo de quê?

E20MI: Do IEFP. Da estrutura central... E ele pediu-nos para nós falarmos um bocadinho, quando nós começámos a falar e eles perceberam que a nossa relação como é empresarial era uma ligação muito mais profunda do que eles próprios tinham, eles disseram “Ok, nós vamos manter o apoio”. Portanto era uma altura crucial, eles ou assinavam ou não.

Entrevistador: Portanto neste caso específico do emprego, o facto do interlocutor ter mudado não alterou...

[1:05:00]

E20MI: Não alterou, e mais estávamos a começar a entrar em período de crise, e período de crise em que eles estavam a rever todos os acordos que tinham com as diferentes entidades. E eu lembro-me de nos dizerem nós não só queremos manter o acordo mas inclusive se pudermos vamos aumentá-lo. Convém dizer um pormenor... o centro de formação do Seixal estava a fazer uma ação de formação na área do setor automóvel e depois telefonaram-nos e disseram “Nós precisamos de encontrar empresas para a formação em contexto de trabalho, vocês podem-nos ajudar nisso?” e o prazo era extremamente curto... lembro-me perfeitamente que nós dissemos “Ok, nós vamos encontrar e vão começar a visita”, e depois houve uma altura [imperceptível] e vamos começar por empresas que são multi-marca. E arranjamos estágios para toda a gente. Isto... nós fomos fazer formação para os técnicos do centro de emprego e do centro de formação, nestas metodologias. É evidente que depois a informação passava para cima, pelos canais próprios do IEFP e depois quando nós íamos.... perceber porque é que as ações se desenvolvem num território, tem que ter um nível de co-responsabilização é a mesma coisa que na rede de empregabilidade.

[Conversa até 1:09:54]

Entrevistador: Portanto houve uma facilitação, ou seja, o que estava em causa nos Bairros Críticos era a facilitação das relações que depois permitiram aproximar, tornar os percursos mais fáceis...

[1:10:13]

E20MI: E não só... O que é que aconteceu na Cova da Moura em relação à Câmara da Amadora? O envolvimento da Câmara da Amadora não foi conseguido, e era uma coisa simples de princípio, porque se era um governo PS, a Câmara PS, se o IHRU.... o Secretário de Estado...

[Conversa até 1:11:10]

Mas porque é que não foi trabalhado essa relação que era absolutamente essencial e foi feito um trabalho de oposição...

[Pausa na conversa até 1:12:05]

Nós tínhamos consciência, caso acontecia que era da mesma maneira que aqui nos Bairros Críticos. As organizações tinham que estar envolvidas com pessoas que estavam perto dos

órgãos de decisão de cada organização, e não uma representação... “Ah isto o trabalho de parceria é uma grande chatice”, há muitas que pensam assim, tinham o seu trabalho mas depois o trabalho de parceria era uma coisa que estava na moda e portanto mandavam um técnico qualquer, e não percebiam que o trabalho de rede é um elemento absolutamente essencial para o desenvolvimento das atividades de cada organização. E portanto quando eu estou aqui numa comunidade com diferentes organizações, para a minha organização ter resultado eu tenho que perceber que tenho que trabalhar com os outros parceiros. E portanto os meus objetivos e os meus projetos devem envolver os outros parceiros.

Entrevistador: O que é que pode facilitar este entendimento comum?

E20MI: Para já transparência.

Entrevistador: Sim mas em termos de haver mais presença do estado central em facilitar este tipo de homogeneização do entendimento?

E20MI: Mas para isso precisavam de ter o know how, e o que aconteceu nos Bairros Críticos [falas sobrepostas] aconteceu no EQUAL foi uma coisa... eu sei que houve uma reunião... [imperceptível] em que algumas das pessoas fundamentais estavam a ver como é que aquilo devia passar a mainstream, portanto e eu sei que a Ana Vale teve uma reunião com o ministro do trabalho, que foi o que saiu agora...

Entrevistador: O Vieira da Silva...

E20MI: O Vieira da Silva quando acabou o EQUAL, por volta de 2008-09, o Vieira da Silva disse à Ana Vale “Nós não estamos para inovações, não é tempo agora”, ou seja o capital enorme que tinha sido conseguido no EQUAL foi desperdiçado.

[Conversa até 1:15:16]

A questão dos Bairros Críticos, porque era suposto que nos Bairros Críticos se fizesse a avaliação e se fizesse a incorporação como política pública, se tivesse resultados positivos devia ser incorporado na política pública. Ora o que é que acontece vem um fulano para o instituto da habitação que acaba com tudo abruptamente. E o que é que acontece? Os relatórios... alguns foram feitos quase à revelia. Porque o pessoal fez relatórios sem o aval do IHRU, e portanto na prática aquilo terminou abruptamente. E não houve aproveitamento. Por isso é que para as entidades públicas poderem estar no terreno e puderem facilitar têm que ter capacidade de incorporar aquilo que são os dados da investigação. Senão, para que é que há investigação? Na prática produz-se investigação, investigação, investigação e muita dela não é aproveitada. Porque há sempre aquilo que é a procura de dominância política, acaba por não aproveitar. Políticos inteligentes o que podiam fazer é “Isto resultou, boa então vamos aproveitar, e com a nossa governação dará muito mais resultado”. Mas as politiquices, os interesses que se envolvem que depois acaba por não facilitar aquilo que seria natural na preparação. E é preciso um esforço muito grande dos vários atores, que tenham consciência disso...

E21MI: Que há muito trabalho, fez-se muito trabalho.

Entrevistador: Parte da dinâmica que foi feita perdeu-se.

E21MI: Sim devia-se aproveitar. Fez-se muito trabalho... para ficar assim. Pelo menos eu sinto isso, produziu-se muita coisa, discutiu-se muita coisa, houve muito boas ideias que depois acabaram por...

Entrevistador: Implicitamente estão a dizer que se falta o estado central as coisas pedem-se?

E20MI: Não se perde tudo...

Entrevistador: Sim mas no sentido de relacionamento?

E20MI: Eu vou dar outro exemplo do que é que se perdeu. A certa altura....

[Sai E21MI, pausa na conversa até 1:18:45]

Quando foi o eixo das Artes, o que é que aconteceu? Começou a ser trabalhado o Centro de Experimentação Artística e foi se trazer a experiência... [imperceptível] ele foi uma peça chave aqui no desenho do Centro de Experimentação Artística... Houve uma dinâmica aqui de desenvolver muito trabalho de atividade artística, havia dinheiro e então... não havia muitos dinheiros mas criava-se uma coisa, trazia-se um músico dava-se algum dinheiro, eu lembro-me perfeitamente de falar com o António e dizer assim “Vocês deviam fazer a mesma coisa que nós estamos a fazer na rede de empregabilidade”. A questão do Centro de Experimentação Artística tem de ser tratada já para a questão da governança ficar clara.

[1:20:12]

Há um conjunto de organizações que estão no terreno e que estão envolvidos nesses eixos, há um conjunto de artistas que foram dinamizados pela Iniciativa, alguns a despertar naquela altura... mas não se estava a trabalhar a governança, portanto estava-se a construir o Centro de Experimentação Artística... os Bairros Críticos acabam, essa dinâmica de espectáculos desaparece porque não havia dinheiro não havia nada. Ficou o Centro de Experimentação Artística, o edifício formalmente era da Câmara, então a Câmara tomou conta daquilo. Eu lembro-me que veio cá um grupo de pessoal do URBAN de vários países e eu com o António andámos os dois aqui a mostrar o bairro. Lembro-me de termos ido ao Centro de Experimentação Artística e dizerem “Mas isto está tão limpinho, onde estão os artistas?”

[Pausa na conversa até 1:24:09]

Mas os estrangeiros diziam “Onde estão os artistas?” e eu dizia “Não estão cá os artistas”, ou seja na prática a Câmara tomou conta daquilo e depois assumiu aquilo como um equipamento como outro. Na prática é muito importante se ali estivessem outras organizações e tivessem alguns dos artistas, que há artistas aqui do Vale e doutros territórios que além de serem artistas têm uma capacidade de liderança.

[1:25:00]

É aquilo que eu chamo os líderes naturais. Isso é muito importante nas dinâmicas das comunidades. E se eles tivessem sido envolvidos mesmo ao nível da governança aquele espaço teria uma projeção como se queria que se tivesse. Queria-se criar um polo cultural que viesse pessoal de fora inclusive fazer aqui espectáculos e até trabalhar a criação dos próprios espectáculos.

Entrevistador: Na tua opinião quem é que...

E20MI: Quem é que tinha que dinamizar isso?

Entrevistador: Era o estado central?

E20MI: Não. Nos Bairros Críticos isso podia ter sido dinamizado.

Entrevistador: Quem é que tinha que ter essa...

E20MI: A própria dinâmica local, os Bairros Críticos tinham o António que estava a coordenar, depois tinham responsáveis pelos eixos, tinham os parceiros, e essa dinâmica, e eu chamei à atenção disso “É preciso criar a dinâmica”, e dava o exemplo da rede de empregabilidade, e portanto a pouco e pouco aquilo tem vindo a aumentar a produção de espectáculos e tudo, mas aquela dinâmica não existe [falas sobrepostas]. Há coisas muito interessantes que têm sido feitas... a certa altura nós trabalhámos com a Arte em Rede que é aqui uma organização de vários municípios, 16 municípios e fizemos um projeto, em termos artísticos a trabalhar com jovens aqui no Vale da Amoreira. Tinha havido uma experiência aqui de produção de um espectáculo de teatro que nós depois aproveitámos e então houve uma formação de jovens, o projeto é um projeto odisseia, agora já acabou, que houve várias fases mas por exemplo nessa parte do teatro, depois já havia um grupo que veio do anterior que nós já tínhamos apoiado que era um grupo da... que também a Cova da Moura...

Entrevistador: Teatro Fórum.

E20MI: Teatro Fórum. o GTL. Havia aqui o GTL também e alguns dos atores que estavam envolvidos no GTL do Vale da Amoreira tiveram uma importância enorme para projetar esse espectáculo que depois ganhou... foi ao D. Maria, e alguns atores já estão a trabalhar notas coisas, e por isso essas dinâmicas eram dinâmicas que poderiam ser aproveitadas, mais não só do aproveitamento do espaço em termos da apropriação do espaço, em termos da apropriação da produção de espectáculos numa dinâmica própria. Isso é a chave, faz a mudança entre uma boa sala de espectáculos ou um bom centro de produção artística experimental.

Entrevistador: Por falar em mudança, houve um momento em que viu que foi mais claro, um evento, uma altura, um contexto em que foi mais claro que as coisas estavam a mudar aqui no Vale? Que as pessoas perceberam...

E20MI: A própria dinâmica?

Entrevistador: Sim mas de uma forma mais clara que havia uma mudança...

E20MI: Não, não houve um momento específico, foi uma coisa que foi entrando...

Entrevistador: Não sei estou a lembrar-me das esplanadas de Verão, foram coisas que ajudaram a perceber...

E20MI: Sim. As várias atividades que foram feitas, as pessoas começaram a sentir que estava a ser feita uma nova dinâmica... Aquilo que fez, quando os Bairros Críticos caíram, por exemplo a parte da reabilitação urbana ela ficou troncada porque ali o Bairro das descobertas foi feita a reabilitação mas aquele edifício grande que está à frente da escola, aquela zona, aquilo era para ser reabilitado.

[1:30:08]

Entrevistador: Mas a Câmara não continuou com os PRU? Não ganhou um...

E20MI: Sim, mas não com a dinâmica que estava aqui. Porque a dinâmica era uma dinâmica de trabalhar os parceiros, por exemplo quando se trabalhava a reabilitação urbana trabalhava-se ao mesmo tempo a organização dos condomínios, trabalhava-se as pessoas, trabalhava-se as várias organizações, associações ou grupos informais que haviam na comunidade, e por isso facilitava que as pessoas se apercebessem que a questão da reabilitação, por exemplo, do Bairro das Descobertas deveria ser acompanhada por algumas pessoas de situações que existiam no interior

das casas, de pessoas que estavam em situações complicadas do ponto de vista económico, ou mesmo do ponto de vista de relacionamento, da questão da violência, etc. E isso era muito importante trabalhar, ora como isso começou a ser trabalhado as pessoas sentiram uma mudança e por isso é que os números de pessoas envolvidas começaram a subir. Depois em realçou a vários eixos algumas dinâmicas continuaram, porque uma das coisas que nós procuramos fazer foi, por exemplo, a dinâmica social terminando os Bairros Críticos passasse a ser a rede social. A rede social, aqui não havia uma estrutura de freguesia só havia a nível do concelho e nós queríamos criar aqui uma dinâmica ao nível da freguesia. Isto porque terminava os Bairros Críticos...

Entrevistador: Estás a falar da comissão de freguesia?

E20MI: Sim, e portanto criar a comissão social de freguesia porque mantinha a dinâmica de parceiros... e nós começamos a estruturar a constituição da comissão social de freguesia com o próprio Presidente da Junta, começámos a trabalhar isso com a própria Câmara, a estruturar isso, entretanto os Bairros Críticos caem e aquilo ficou... nós no nosso caso começámos com a rede de empregabilidade.

Entrevistador: Mas a comissão social de freguesia...

E20MI: Ainda fez, fez regulamento, fez não sei quê... e começou a fazer algum trabalho, depois o próprio Presidente da Junta chegou a falar comigo para eu ir ter lá com ele, para o ajudar a dinamizar a própria comissão social de freguesia, mas aquilo depois... perdeu-se um bocado a dinâmica...

Entrevistador: Neste sentido, o exemplo da comissão social de freguesia não ter continuado com a mesma dinâmica significa que a IBC não respondeu a um dos seus pressupostos iniciais que era permitir que a ação continuasse depois, ou não?

E20MI: Exato. Mas isso teve a ver um bocado como fecho abrupto da Iniciativa, havia coisas que eram muito importante consolidar e nós estávamos a trabalhar para deixar isso estruturado na comissão social de freguesia e não houve tempo.

Entrevistador: Ok. Então a minha questão era, imaginando que o IHRU não tinha saído em 2012 e se tivesse continuado, hipotizando...

E20MI: Mas isso continuava mesmo...

Entrevistador: Ou seja no final as pessoas fazem a diferença...

E20MI: Na rede social aconteceu uma coisa interessante, da rede social que não tinha a ver com esta dinâmica, a certa altura na rede social o que é que acontecia? Aquilo não estava com dinâmica, por exemplo o núcleo executivo é que fazia os planos de ação, apresentava às pessoas que estavam no plenário, ouviam o plano de ação aquilo depois era aprovado e lembro-me que num ano eu disse "Epá isto não pode ser assim".

[1:35:06]

O plano de ação tem de resultar de uma coisa mais forte no decorrer com as organizações [imperceptível], o plano de ação resulta de uma dinâmica que têm de ser criada e o núcleo executivo o que faz é de alguma maneira sistematizar a informação se for necessário, dinamizar as reuniões, os encontros mas não substituir... No ano seguinte eles fizeram a mesma coisa e eu levantei-me, estava na mesa a Presidente dos trabalhos, estava a coordenar, aqui de Setúbal... e

estava a Vereadora, e eu disse “Epá desculpem lá isto não vai continuar, porque eu não vou deixar que isso aconteça. Já o ano passado chamei à atenção, por isso vocês não podem continuar a fazer isso”. Aquilo foi terminado e depois houve um trabalho no núcleo executivo a seguir de trabalhar estas coisas, nós fizemos formação do núcleo executivo em termos de trabalho de parceria, de trabalho em rede, apresentamos um documento de estruturação da rede, de como é que ela se podia otimizar, de como é que se podia gerar os planos de ação, as formas de monitorização e avaliação de um plano de ação, quem é que poderia fazer isso, e pronto, e depois passou-se a fazer isso. Com estas coisas que foram acontecendo aqui, melhoraram um bocadinho o trabalho da rede social que passou a ser diferente, muito mais trabalhada, mesmo aqui as organizações do território. Po exemplo, uma das coisas que passou a acontecer foi que quando há uma candidatura, digamos um eixo qualquer que abre, isso é discutido na rede, se houver, por exemplo, duas ou três organizações que querem envolver-se em projetos daquele programa então promove-se a discussão entre essas organizações com a rede, mas é evidente que se a organização quer fazer por si faz por si, mas tenta-se que haja uma inter-relação, essas dinamitas que eram dinâmicas que já estavam a acontecer aqui, eram processos que se, com mais um tempo, poderiam ser conseguidos plenamente.

Entrevistador: Esta questão temporal... que acho que nunca ficou resolvida... é que é diferente se é um projeto, se é uma coisa experimental, se é um program, se é uma medida de política pública nacional, mas é uma coisa que é relevante.

E20MI: Se é um processo que é experimental e fechado, que tenta-se chegar ali chega-se a conclusões e está fechado, agora se é um processo que implica uma dinâmica, para já acontece uma coisa que é não se pode desenvolver um projeto experimental que envolva dinâmica não sei quê, que levante as expectativas e que depois se deitam essas expectativas...

Entrevistador: No caso da Cova da Moura isso...

E20MI: Exatamente. A questão do fecho abrupto dos Bairros Críticos fizeram isso porque na prática a questão, por exemplo, da reabilitação urbana teria tido um impacto muito maior e algumas das dinâmicas, portanto é evidente que alguns dos parceiros, alguns continuaram a trabalhar, mas depois tem a ver um bocado com as próprias organizações, porque entretanto mudam as pessoas, mudam... e portanto num determinado momento pode haver um conjunto de condições que se alteram mas se houver um trabalho estruturado vai-se percebendo que mudança é que vai acontecer de modo a ir adequado aos novos problemas, às novas condições, de modo a que se continue com eficácia, senão perde-se.

[1:40:07]

Entrevistador: No caso da Rumo, é uma organização que tem uma experiência muito longa e técnica, é de facto uma organização que tem facilidade técnica para... Comparando o Vale com a Cova da Moura achas que... uma organização da vossa natureza não tivesse existido na IBC as coisas teriam corrido de outra forma? [falas sobrepostas].

E20MI: Eu lembro-me de dizer “Vocês têm de deixar de ser eucalipto, a associação de solidariedade quer crescer e vocês não [imperceptível]”. Aqui nós por exemplo, com a questão da Associação Angolana o Pedro Pinhal era só, numa determinada altura, era só um graffiter, muito

conhecido juntamente com o Colman, aquela pintura que está no Moinho... daquele dirigente americano...

Entrevistador: Ah o Martin Luther King.

E20MI: Sim. O pintor foi o Colman daqui e que era parceiro de arte urbana do Pedro Pinhal, e o que é que nós fizemos? Foi a mesma coisa... [imperceptível] ser animador dos miúdos jovens, e ele fez várias coisas, fez cursos de graffitis, ele tinha material muito bom, em termos de explica historicamente como é que tinha aparecido, depois experiências práticas para os miúdos aprenderem. Olha isso deu-lhe a primeira base económica dele e ele pôde dedicar-se a isso e à Associação Angolana, o primeiro dinamizador da Associação Angolana e das festas multi-culturais, era a mesma pessoa, era tio dele. Mas o Pedro Pinhal passa a ser uma personagem central na Associação Angolana, mesmo quando estavam cá os Bairros Críticos e depois acaba por ir para elemento da Junta de Freguesia e agora é uma peça chave no Centro de Experimentação Artística porque felizmente a Câmara percebeu que o tinha que ir buscar. E se alguma coisa está a acontecer ali é por causa do Pedro. Da mesma maneira que nós quisemos puxar pela Luísa, e a questão era puxar pelas pessoas no sentido de, por um lado terem uma atividade económica mas por outro lado serem capacitadas. Portanto formação formal, mas depois também a própria experiência em termos de fazer planos de trabalho, de como é que se avalia e de como é que faz desenvolvimento dos parceiros, ou numa organização como é que se faz desenvolvimento dos membros. Por exemplo a Associação Guineense, ali no desportivo de Portugal, um fim-de-semana nós dissemos “Pessoal, vamos todos trabalhar”, e então tivemos ali o fim-de-semana, na prática, a estruturar a associação.

[1:45:03]

E dizer “ O que é que acham dos objetivos? Quais são os valores que vocês consideram importantes na atividade da associação? O que é que vocês querem fazer a curto-prazo e a médio-prazo? Agora vamos estruturar isto em documentos”.

Entrevistador: Porque é que as coisas correram tão bem e depois...

E20MI: Porque era preciso continuar essa dinâmicas e, por exemplo, a Associação Cabo-Verdiana estava numa situação complicada...

Entrevistador: Ou seja a auto-organização das organizações não chega, no fundo, para continuar? É necessária mas não suficiente?

E20MI: Para muitas era importante. Porque é que é importante que a atividade económica tenho uma ligação às universidades? Porque na prática, se o trabalho de desenvolvimento económico for acompanhado do estudo, de novas perspetivas, de uma inter-relação entre o conhecimento e a prática, isso é que faz subir. Portanto as organizações que estão no terreno, a certa altura, precisam de processos, de os levar a pensar e a atingirem patamares de nível superior [falas sobrepostas]. Portanto quando a própria criação de dinâmicas que levam a que as associações se conheçam umas às outras, interajam, isso faz levar a processos de conhecimento. Se isso for pessoal que tem pensamento estruturado e que faz muito, na prática é o trabalho de investigação, então isso ganhou muito. Nunca há uma associação por si que consiga fazer as coisas. Isso não é a realidade, a realidade é que... por isso é que a questão do trabalho em rede comunitário, no sentido amplo, é muito importante porque o trabalho comunitário não é só o trabalho que se faz

dentro, a inter-relação que essa comunidade tem com outras comunidades e com outros patamares, nomeadamente os de decisão. E isso é absolutamente chave. Ia dizer uma coisa... nós a certa altura estávamos a fazer um projeto no âmbito das políticas públicas, de uma iniciativa que houve da Gulbenkian, que era...

Entrevistador: Tinha a ver com o território, com o João Ferrão...

E20MI: Sim. Isto porque nós estávamos a trabalhar no fórum de cidadania e território, aquele grupo informal, e a certa altura no fórum apareceu a iniciativa EEA grants e nós dissemos “ O fórum podia ter uma oportunidade de sistematizar, vamos fazer uma candidatura”, [imperceptível]. E pronto e ganhou o projeto, e isso foi muito giro, porque tinha a ver com vários territórios ali do Alentejo, aqui da zona e da zona de Tondelale com uma associação [imperceptível], e então essa era a experiência no terreno mas depois aquilo que nós tentámos sistematizar era o trabalho da relação das políticas públicas com o desenvolvimento local. E então o que é que nós fomos fazendo? Aproveitando muito deste trabalho que existia das comunidades, e pela forma absolutamente transversal, em diferentes domínios, mas e lá está lembro-me que alguns documentos que nós produzimos, alguns deles foram, na parte de sistematização foi o João Ferrão que fez [falas sobrepostas].

[1:50:23]

Mas houve uma vez, nós estávamos, a minha interlocutora do projeto na Gulbenkian era uma pessoa que a certa altura eu soube que estava em crise... por causa da separação, e ela inclusive despediu-se... depois quis voltar e já não pôde, era a Dora, e eu pu-la ali na Rumo. Ela estava muito habituada a gerir fundos, e depois ela própria, engraçado que depois vim a saber que ela estudava na parte da gestão da Iniciativa Bairros Críticos [falas sobrepostas]. E portanto ela fazia mesmo auditorias a muito do trabalho que foi feito, e ela dizia “É muito interessante ver o Centro de Experimentação Artística e agora puder vê-lo”. E então o que é que nós fizemos? Dissemos “Dora a Associação Cabo-Verdiana está numa situação complicada e aquilo precisa de ser clarificado, vai fazer uma auditoria à Associação Cabo-Verdiana”. E ela veio cá, estive aí não sei quantos dias e fez um relatório que foi muito importante depois quando nos apresentou as coisas em tribunal. Porque na prática estava ali a auditoria que mostrava claramente todos os processos e de certa maneira credibilizava os órgãos que na altura estava à frente da associação mas penalizava aqueles que tinham gerido e... [imperceptível].

[Pausa na conversa até 1:53:28]

Este processo de entre-ajuda são muito importantes não só de know how... por isso a dinamização a nível dos decisores políticos centrais, eles precisam de ter consciência disso, do papel que poderiam ter na questão da inovação.

[Conversa até 2:12:39]

A questão do trabalho de rede, porque do ponto de vista teórico as pessoas lêem lá uma série de coisas e depois não conseguem praticar aquilo. Começando logo pelo diagnóstico participado, eu costumo dizer, o diagnóstico não é um gabinete técnico, fazer um levantamento técnico de um território. Isso é um dos elementos mas a chave é quando os parceiros se apropriam do diagnóstico e... porque a questão é cada um de nós têm uma representação da realidade, e quando nós, por exemplo, se um gabinete fizer um trabalho excelente, tecnicamente pode ser

perfeito, mas aquilo se não for apropriado pelos parceiros de um território como o início de um caminho, eu costumo dizer, na minha área nós temos um manual para desenvolvimento da criança e isso não me dá aquela capacidade de quando estou a observar um miúdo, relacionar o desenvolvimento com as circunstâncias daqueles miúdos [imperceptível].

Entrevistador: Este diagnóstico, nesta perspetiva nos Bairros Críticos aconteceu ou não?

E20MI: Aconteceu mas cá está a tal história, o grupo técnico ao início estava querendo desenvolver o seu próprio diagnóstico.

Entrevistador: O grupo técnico de...

E20MI: O grupo técnico era o grupo do ISCTE que estava digamos, a apoiar...

Entrevistador: O João Afonso?

E20MI: Era o João. E o que é que acontece?

[2:15:00]

Eu lembro-me de dizer a eles [imperceptível]. Esse diagnóstico, mesmo quando a gente faz uma dinâmica e as pessoas dizem assim “Ok, então os problemas que nós identificamos no bairro são isto e aquilo” e depois vamos categorizar aquilo, fazemos uma análise de conteúdo, depois vamos transpor aquilo para um documento. Se eu for um grupo técnico e pegar naquilo e estruturar aquilo não em termos da dinâmica que está a acontecer de um certo crescimento mas interiorizar, pôr aqueles dados na minha tese, aquilo funciona para mim mas não funciona para os parceiros. Se eu enquanto grupo técnico der inputs, fizer refletir o grupo e fizer crescer o grupo, então o diagnóstico que resulta é um misto de coisas estruturadas e de coisas que são as representações de cada uma das organizações ou de cada um dos atores que estão no terreno, e isso resulta um diagnóstico muito mais fidedigno.

Entrevistador: Então neste sentido o facto deles terem saído é como se tivesse executado uma ação, que no caso deles, do grupo técnico era o diagnóstico? O facto deles terem saído e não terem acompanhado todo o processo...

E20MI: Mas depois [falas sobrepostas] tinha possibilidades de fazer planos de ação...

Entrevistador: No fundo, o único caso em que não acontece isso foi no Lagarteiro, que a Cláudia Costa era da Câmara, então claramente ficou lá porque é de lá.

E20MI: Sim, sim...

Entrevistador: Na verdade aconteceu na mesma porque em parte [imperceptível], no fundo nos três territórios havia esta equipa que chegou, fez o trabalho e saiu.

E20MI: Sim exatamente.

Entrevistador: Talvez seja uma questão sensível perceber quem é que tem de liderar, se tem de ser líderes externos que cheguem e depois vão embora...

E20MI: Eles têm sempre uma função muito importante, de dinamização e de sistematização. É um bocadinho, por exemplo, quando eu fiz o trabalho com a Associação Guineense eu não apresentei um documento com a organização que eles deviam ter.

Entrevistador: Nos Bairros Críticos?

E20MI: Sim uma dinâmica que nós fizemos que era a estruturação da Associação Guineense, aquilo foi, na prática, trabalhar com eles uma dinâmica que eles no fim quando os documentos saíram, eram documentos que eles sabiam tim-tim por tim-tim aquilo que lá estava e que

dominavam e percebiam. Porque aquilo foi feito numa dinâmica muito estreita, e portanto algumas coisas que para eles eram estranhas, a gente introduz, esclarece e depois...

[Conversa até 2:22:18]

As organizações precisam de perceber que há um diagnóstico em que elas participam que percebem que os seus objetivos enquanto organização podem estar, de pois se participaram no diagnóstico há uma fatia que pertence à sua esfera de trabalho, e portanto a esfera de ação pode ter ações que têm a ver com a minha organização, mas que por sua vez também, se calhar, podem tocar naquele parceiro que está ali. e portanto eu tenho um plano de ação, em que se calhar tenho ações que não têm nada a ver com esta dinâmica mas há outras ações que têm a ver com aquela dinâmica. E então a questão de perceber os processos de monitorização e avaliação como é que se estruturam na fase inicial, como é que se percebe as competências que cada um têm para fazer isto e portanto os processos de qualificação de desenvolvimento, de avaliação como é que se vai estruturando isto, e os parceiros todos vão percebendo os ganhos disto. Se for assim as dinâmicas tem uma possibilidade de resistência muito grande. Por isso é que a rede de empregabilidade funciona. Agora nem sei se tem apoio, mas ela dinamiza, continua a existir. Ainda agora eles nomearam um novo núcleo executivo. Fizeram outro núcleo executivo com novas organizações públicas e privadas.

Entrevistador: No fundo estás a falar de instrumentos, de diagnóstico, do plano de ação?

E20MI: Do plano de ação, estou a falar de processos de monitorização e avaliação, e de qualificação...

Entrevistador: Mas, por exemplo... qual é que é na tua opinião o limite entre o que é o diagnóstico e o plano de ação?

E20MI: Isso é contínuo.

Entrevistador: Nos Bairros Críticos o plano de ação era flexível, ou seja se acontecesse alguma coisa num eixo as coisas eram reformuladas e isso fazia-se de outra forma. Por outro lado o diagnóstico, formalmente começou num ponto e acabou noutra ponto, e depois foi o plano de ação. O diagnóstico poderia ter sido feito on-going para acompanhar eventuais...

[2:25:10]

E20MI: Deve [falas sobrepostas]. Nós temos de ir percebendo se aquilo que são os problemas de base e se queremos sair, encaminhar para um processo de resolução, então nós fazemos um plano de ação. É suposto que haja determinados resultados a diferentes níveis, inclusive na modificação das condições de partida, porque senão aquilo persiste.

Entrevistador: Se a IBC tivesse tido num plano de ação recursos pré definidos, fixos, isso teria facilitado ou teria tornado o plano de ação mais rígido, em vez de flexível?

E20MI: É sempre um jogo, por isso é que é muito importante que quando se está a fazer um trabalho na própria reflexão, haja essa capacidade de ir, constantemente estar dentro mas também fora.

Entrevistador: Ou seja, dito de outra forma, se foi o facto de não haver recursos para todas as coisas que estavam no plano de ação ou teria sido melhor...

E20MI: Não... para mim é bom que naqueles [falas sobrepostas]. Eu já ouvi há uns tempos numa reunião em Cascais com várias organizações e a certa altura oiço uma organização dizer "Nós

estamos onde o dinheiro estiver”, ou seja aquela organização mudava de caminho em função das verbas. Nunca é. Quer dizer, nós estamos a fazer um trabalho que procura atingir e percebemos os meios que existem, mesmo do ponto de vista financeiro, e depois vamos buscar, vamos ter de ter a capacidade de mobilizar os meios necessários em função do caminho que está a fazer, e não ao contrário. Eu só vou aproveitar o dinheiro, se for... como por exemplo aqui a gente precisa de um espaço comunitário, um espaço físico então vamos aproveitar aquela candidatura. Agora se for só, agora a gente de repente abandona o trabalho e vai ali e há coisas para produção agrícola e eu saio daqui e vou para uma exploração agrícola, isto é um exagero mas... É só para mostrar que o processo de meter o dinheiro à frente nunca é um bom processo, o processo é, aliás eu nos próprios, nos CLDS's eu dizia que era muito importante que os projetos obrigassem a uma dinâmica local, haver ali a capacidade para as pessoas serem pelo menos obrigadas a criar uma dinâmica e só depois é que isso levou a fundos. Mas aqui não acede-se a fundos e depois convidam-se organizações para ir trabalhar no CLDS, e depois há organizações que têm experiência de trabalho conjunto e outras que não.

[Conversa até 2:31:36]

Entrevistador: E como é que se consegue na tua opinião equilibrar a indefinição, que pode se originar pelo facto de não haver recursos à partida...

E20MI: Alguns têm de haver.

Entrevistador: Como é que se equilibra isto, esta situação potencial com a criação das expectativas locais? Porque, por exemplo as organizações locais podem perceber esta dinâmica de “Ok não há recursos, vamos nós buscar recursos”, mas as organizações locais estão a trabalhar e a fazer projetos para um utente que é a população ou... há um destinatário, e esse destinatário pode não perceber esta lógica.

E20MI: Se quando o programa é desenhado, se tiver lá uma componente em que no desenvolvimento tem que estar os vários atores aos diferentes níveis, porque basta isto. A certa altura nos Bairros Críticos, houve uma reunião que eu disse “É muito importante que os jovens estejam cá”, e a discussão foi que os jovens não deviam estar porque não havia nenhuma organização e eu disse “Mas nós podemos dinamizar o aparecimento de algumas pessoas, o tal conceito de líderes naturais e que de alguma maneira comecem a participar e eles próprios depois dinamizem o processo. Com a questão das mulheres foi a mesma coisa, também não quiseram. e a questão é a certa altura quando nós começamos a trabalhar com uma população, imaginamos uma população que está, lembro-me perfeitamente de termos ido fazer ali no Barreiro uma dinâmica num bairro, que aquilo era uma quinta e agora são casas tipo barracas, e nós queríamos trabalhar com as pessoas, e sabíamos que grande parte das pessoas não sabiam ler, nem escrever... e nós em termos de outras participações obviamente, noutros territórios e com outras pessoas podíamos fazer distribuir papelinhos, assim... Ali nós fizemos uma passagem casa a casa [imperceptível].

[2:35:07]

Havia ali uma coletividade e nós fizemos lá uma dinâmica, as pessoas apareceram e depois nós começámos a perguntar, e eles de uma forma perfeitamente ingénua foram levantando várias coisas e nós fomos sistematizando, organizando aquela informação que fomos registando. No fim

devolvemos aquilo... houve ali um processo simples de validação. Esses são os passos mesmo para comunidades que estão muito longe destas dinâmicas, de puderem participar e ganhar confiança.

[Conversa até 2:36:46]

Quando nós começamos com uma actividade num sítio qualquer mesmo que as dinâmicas sejam fracas, e as organizações que na prática comem outras, nós devemos estabelecer uma dinâmica que facilite que toda a gente tenha direito à palavra e tenha direito à tomada de decisão, etc. E esse é um processo de construção gradual.

Entrevistador: Mas no caso do Vale, a IBC, a ideia que tenho é que partiu-se de uma plataforma de muitos parceiros locais, mas era uma plataforma horizontal. No caso da Cova da Moura tinham as três, quatro associações e tentou-se fazer uma comissão de bairro, tentou-se unir numa única estrutura. Aqui a ideia que tenho é que não foi bem a mesma coisa, porque cada uma de facto tem uma autonomia... quando vejo o plano e ação do Vale vejo muitos nomes que executaram determinadas coisas, não vejo...

E20MI: Mas houve trabalho conjunto.

Entrevistador: Sim, estou a dizer que em termos de desenho, de concepção a lógica foi diferente. É como se na IBC tivesse sido construída uma rede social IBC.

E20MI: Aqui foi aquela tentativa da comissão social de freguesia.

Entrevistador: Mas foi um resultado não foi o ponto de partida.

E20MI: O ponto de partida foi, havia o plenário, havia os vários eixos, e os eixos estavam organizados porque tinham pessoas a coordenar e a participar nos diferentes eixos. Não foi uma estrutura que evoluísse para uma estrutura reconhecida juridicamente, por isso é que a comissão social de freguesia, acabava por dar corpo jurídico à dinâmica local.

Entrevistador: Foi um resultado.

E20MI: Exato. Mas foi a tentativa de construção dos passos para lá chegar.

Entrevistador: E nessa construção não houve momentos assim mais críticos?

[2:40:00]

E20MI: Tensos? Sim, claro.

Entrevistador: Mas de que tipo? De natureza organizacional ou de natureza política?

E20MI: Por exemplo, esta questão que há bocado estava a dizer das associações de repente, e portanto isso teve uma dinâmica que partiu da Associação Guineense que de certa maneira mobilizou as outras associações, mas isso foi no âmbito dos Bairros Críticos, foi na prática querer reivindicar como vinha muito dinheiro, as associações diziam “Não, nós reivindicamos que o dinheiro nos seja entregue”. E isto foi dito numa altura em que eles não perceberam que a questão era, havia alguns dinheiros iniciais mas tinha que, depois em função das ações, se ir procurar o financiamento, nomeadamente se fizesse uma ação de formação, tinha que se ir buscar.

Entrevistador: E conseguiu-se ultrapassar?

E20MI: Depois conseguiu-se ultrapassar. Mas à custa da Associação Guineense que sofreu o embate. Tanto que a pessoa que estava a dinamizar a associação na altura, se afastou. Porque houve um embate muito forte. Isso fez, nós estávamos a trabalhar no fórum para a diversidade

que funcionou muito bem, quando apareceram os lamirés do dinheiro começou a haver esta questão. E isso foi um dos momentos tensos. Depois outro momento tenso foi com o CRIVA porque nós estávamos aqui na gestão dos espaços e o CRIVA autonomamente pegou nos utentes e foi fazer uma manifestação junto à Câmara da Moita para lhe dar aqui o 1º andar.

[Conversa até 2:45:35]

Entrevistador: Neste sentido, o modelo da IBC, este tipo de facilitação, de instâncias e interesses pode ter resultado de um conflito que depois se tornou numa situação positiva pode ser um resultado da IBC? Ou não? Ou teria acontecido na mesma?

E20MI: Sim. Não, não teria acontecido, porque a dinâmica não estaria a acontecer, porque aquilo como havia aqui o processo que estava em desenvolvimento, e portanto quando havia alguma entropia com alguma pessoa ou organização, normalmente fazia-se uma intervenção para chegar a um patamar de entendimento [falas sobrepostas]. Ou seja, não era um simples aperto de mão mas perceberem todos que tinham que chegar a um patamar diferente de trabalho de modo a que as coisas não ficassem comprometidas. E a IBC ajudou nesse processo.

[Conversa até 2:48:00]

Entrevistador: Só uma última questão. Voltavas a fazer uma IBC?

E20MI: Sim, sim. Se não tivesse a idade que tenho... Mas fazia do ponto de vista de princípio, é a maneira que eu acho que se deve trabalhar, nesta inter-relação entre diferentes níveis, diferentes atores, local, regional, nacional... e às vezes até para lá do nacional, com outras experiências que vêm de outros países... eu costumo de dizer que quem não faz inquérito não tem direito à palavra, isto quer dizer que em qualquer coisa que nós vamos trabalhar, nós temos que fazer aquilo que se faz na investigação, não tem sentido não fazermos a receção do que existe, se não podemos estar a fazer uma coisa que já foi feita.

Entrevistador: E a IBC com três territórios diferentes...

E20MI: Sim, a ideia era essa, que pudessem servir de estudo para perceber os elementos que são constantes, as variáveis...

[2:50:10]

Entrevistador: Mesmo uma última questão... a questão do tamanho geográfico... a minha pergunta é a extensão territorial do Vale pode ter ajudado a ampliar a base de suporte que depois foi necessária para desenvolver o plano de ação? Ou seja, estamos a falar de uma Junta de Freguesia, no caso da Cova da Moura é um bairro, o Lagarteiro ainda é mais pequeno... é um bairro inter-municipal, a extensão geográfica e espacial do Vale correspondeu a um extensão

E20MI: Mais próxima... Tem muito a ver...

Entrevistador: Ou seja, a unidade de execução pode ter ajudado a que a unidade de competência das organizações pudesse...

E20MI: Claro, isso é evidente, a questão é nós nas situações de partida, no caso concreto, já havia uma dinâmica inter-organizacional, já havia algum trabalho que de certa maneira ajudou. No Lagarteiro eram trabalhos individuais, na Cova da Moura havia um trabalho muito rico do Moinho, mas trabalho de rede propriamente não existia, a não ser a rede que o próprio Moinho constituía com os moradores. Aqui havia as organizações, mais organizações, que já estavam num estado diferente, com um know-how mais diferenciado, em termos de competências diversas, e isso

ajudou. Mas de qualquer maneira quando nós fazemos uma intervenção qualquer do tipo dos Bairros Críticos para atingir objetivos do tipo dos Bairros Críticos, o facto de nós partirmos de situasse diferentes, obviamente pode implicar que os passos não sejam os mesmos, que seja preciso criar uma estrutura... O que não quer dizer que não se consiga chegar a prazo ao mesmo ponto só que as condições de partida são diferentes e implicam um caminho que não é o mesmo. Tem de se analisar a situação em concreto.

[Conversa até 3:01:33]

FIM DA GRAVAÇÃO