

Avaliação processual em reabilitação urbana: conceitos e instrumentos

António Firmino da Costa
João Emílio Alves

Resumo: Desenvolve-se neste artigo um conjunto de propostas conceptuais e metodológicas para a avaliação de políticas, programas e projectos de reabilitação urbana. A nível geral, apresenta-se uma concepção de avaliação processual, entendida como perspectiva global e como componente sectorial dos dispositivos de avaliação. Num plano mais substantivo, inventaria-se um leque de dimensões analíticas fundamentais a contemplar na avaliação dos processos de reabilitação urbana. Do ponto de vista metodológico-técnico, são referidos alguns exemplos ilustrativos de uma série de instrumentos e procedimentos desenvolvidos para operacionalizar a avaliação processual, tendo como base um conjunto de experiências relativas à reabilitação urbana na cidade de Lisboa.

Palavras-chave: Avaliação processual, Reabilitação urbana

1. Dos referentes aos modelos

É comum os modelos gerais terem implicitamente, na sua génese, determinados referentes particulares. O modelo que aqui se apresenta para a avaliação dos processos de reabilitação urbana conta-se precisamente entre aqueles em que tal acontece. Não quer isto dizer que a orientação teórica não tenha sido também decisiva na elaboração deste modelo, procurando-se fundamentá-lo em quadros conceptuais, reflexões metodológicas e análises de outros casos¹. Mas a explicitação daqueles referentes específicos pode ajudar a interpretar o sentido e a controlar o grau de generalidade dos modelos ou, em termos mais operatórios, a ponderar-lhes o âmbito de aplicabilidade. Neste caso, as propostas de conceitos e instrumentos de avaliação têm como base de referência

privilegiada um espaço, um tempo e um processo social concretos: o processo de reabilitação urbana dos bairros populares situados no núcleo histórico da cidade de Lisboa².

Os passos iniciais desse processo, em termos de tematização do problema e movimento social, situam-se nos inícios dos anos 80. Em meados da década surgem as primeiras materializações institucionais: os gabinetes técnicos locais de Alfama e Mouraria. No princípio dos anos 90, com a mudança de orientação política da Câmara Municipal de Lisboa, as áreas abrangidas e a organização municipal das intervenções aumentam de escala. Em meados desta nova década, um dos eixos de reorientação e redinamização do programa de reabilitação urbana dos bairros históricos assentou no lançamento de cinco projectos integrados de desenvolvimento social local, em torno de certos equipamentos e espaços públicos específicos, cada um deles situado numa das áreas principais de intervenção.

Assim, em Alfama localiza-se o projecto do Largo do Chafariz de Dentro, incluindo o próprio largo, o edifício do Recinto da Praia aí situado, e algumas ruas que dele saem. No Castelo, o projecto envolve o conjunto do espaço residencial da freguesia, anexa ao espaço monumental. Na Mouraria, o projecto engloba o Teatro Taborda e a área envolvente. O projecto do Bairro Alto centra-se no Palácio Marim Olhão e o da Madragoa no Convento das Bernardas.

Estes projectos integrados foram concebidos como acções exemplares onde, em espaços circunscritos, seleccionados dentro do conjunto de toda a área de reabilitação, se pudessem ensaiar modos de pôr efectivamente em prática uma concepção integrada de reabilitação urbana, com intervenção não só nas habitações mas também nos espaços públicos e nos equipamentos, e com articulação das vertentes de recuperação do edificado, de valorização patrimonial, de revitalização económica e de animação sócio-cultural, segundo uma perspectiva de desenvolvimento social local. Em consonância com esta perspectiva, tornava-se também indispensável procurar dotar os projectos de dispositivos de participação alargada e de regulação interactiva, bem como de meios de os testar e melhorar no decurso do processo.

A avaliação processual surgiu, assim, num plano mais imediato, como ferramenta da própria condução destes projectos e, num plano mais indirecto, enquanto meio de produzir ensinamentos sobre os dispositivos e procedimentos neles experimentados, com vista a aperfeiçoá-los e a disponibilizá-los para a transposição, com os necessários cuidados e adaptações, para o âmbito mais global do conjunto da reabilitação urbana dos bairros históricos de Lisboa e, eventualmente, para outros contextos.

2. O lugar da avaliação processual na reabilitação urbana

Os processos de reabilitação urbana são processos sociais complexos, envolvendo múltiplas dimensões e dinâmicas sociais. Estes aspectos sociais ganham particular relevância quando se trata da reabilitação de conjuntos urbanos habitados, como é o caso dos bairros históricos e populares de Lisboa.

Que aspectos sociais importa então ter em conta na avaliação da reabilitação urbana? Não faria sentido enumerar aqui longas listas de indicadores. Aliás, só concepções epistemologicamente ingénuas, de carácter empirista, ignoram que os indicadores adequados apenas se podem construir e seleccionar de forma apropriada perante cada caso concreto e sob orientação de uma perspectiva teoricamente consistente. Nesse sentido, o que se torna indispensável, antes de mais, é dispor de um quadro analítico abrangente, ponderando um grau razoável de generalidade conceptual com a necessária focalização temática, capaz de adaptabilidade aos casos específicos e susceptível, deste modo, de presidir à operacionalização dos dispositivos de avaliação da reabilitação urbana. De maneira indicativa, e apenas na forma de esboço construído a partir dos referenciais teóricos e empíricos mencionados, o essencial desse quadro analítico pode ser especificado num conjunto de dimensões de análise relevantes.

i) *Bairros e populações*. Em primeiro lugar, os bairros ou conjuntos urbanos alvo de reabilitação possuem configurações sócio-estruturais e sócio-culturais específicas que importa caracterizar. De entre as interrogações a procurar responder podem destacar-se as seguintes.

Tratando-se de espaços urbanos habitados, quem os habita e como? Qual a composição demográfica e social das populações residentes? Quais os graus e as modalidades de enraizamento local? Quais as formas de apropriação do habitat residencial aí prevalecentes?

Como é que esses espaços sociais estão localmente articulados? Que tipos de redes de interconhecimento neles se estabelecem? Quais as suas características de densidade, extensão e sedimentação? Que modos de vida se estruturam e desenvolvem nesses espaços sociais?

Qual é a configuração sócio-cultural de cada um desses bairros ou conjuntos urbanos? Que formas culturais estão inscritas nas práticas quotidianas e nos processos de relacionamento colectivo das populações locais? Como é que esse património sócio-cultural, aí continuamente produzido, se combina com elementos de património histórico e arquitectónico? Que formas de identidade cultural, relativas a esses espaços sociais e urbanos, se fazem, desfazem ou refazem?

A que carências e privações estão sujeitas as populações residentes, ou sectores delas, nomeadamente no plano habitacional - que está no centro das intervenções de reabilitação urbana - e também noutros, a ele ligados, como o acesso a equipamentos, os rendimentos, o emprego e a formação profissional, os níveis de instrução e o sucesso escolar, o apoio e a assistência a crianças, jovens e idosos?

ii) *Dinâmicas locais e actores sociais*. Em segundo lugar, as intervenções de reabilitação neste tipo de locais, conduzidas técnica e institucionalmente pelas câmaras municipais e outros organismos, não ocorrem geralmente em meios sociais inertes ou indiferentes à própria problemática da reabilitação.

Foram aquelas intervenções precedidas por iniciativas locais, de chamada de atenção, protesto ou reivindicação acerca de situações de degradação habitacional, de outras carências relativas à qualidade do habitat residencial ou de desvalorização e ameaça de destruição do património histórico-arquitectónico e sócio-cultural dos bairros?

São as acções de reabilitação acompanhadas pela atenção colaborante e/ou crítica de moradores e autarcas locais? Que tipos de sugestões, solicitações, acusações, comentários e propostas são, quotidiana ou esporadicamente, dirigidas aos gabinetes técnicos ou outros organismos de intervenção? Que modos de relacionamento interactivo se estabelecem entre os técnicos e funcionários camarários e os actores sociais locais, quer nas situações de resultante consensual, quer naquelas em que emergem conflitos de interesses ou de critérios?

De forma mais ampla, que conjunto de actores sociais, directos e indirectos, está efectivamente envolvido nos processos de reabilitação urbana? Quais as posições e dinâmicas relacionais de moradores, grupos e associações, de escolas e autarquias, de proprietários e empreiteiros, de comerciantes, operadores turísticos e outros agentes económicos, de partidos políticos e meios de comunicação social? Como é que condicionam ou potenciam os processos de reabilitação? Em que medida contribuem para a definição de linhas de acção e participam na condução desses processos? Que recursos materiais, organizacionais ou simbólicos para eles veiculam?

A que título, e com que possibilidades, esses protagonistas sociais se constituem (ou não) em vectores de continuidade e auto-sustentação da reabilitação urbana e do desenvolvimento social dos espaços sob intervenção? De que modo a orientação e a gestão das intervenções toma em conta e integra esses diversos actores sociais?

iii) *Organizações e técnicos camarários*. Em terceiro lugar, os gabinetes técnicos locais e, de forma mais englobante, os serviços camarários ou de outras instituições encarregues formalmente das políticas

e das acções de reabilitação urbana, constituem, como é evidente, actores sociais organizados particularmente decisivos nestes processos.

Que estruturas e dinâmicas organizacionais caracterizam essas instâncias políticas, administrativas e técnicas, e como é que influenciam o seu modo de actuar na reabilitação urbana? Quais as culturas profissionais dos técnicos e funcionários? Que relações estratégicas e operacionais se estabelecem entre as organizações camarárias (e, mais especificamente, os seus diversos tipos de agentes) e os outros actores sociais envolvidos? Como é que, pela sua acção, os técnicos e organismos camarários (ou de outras instituições responsáveis pela reabilitação urbana ou por aspectos sectoriais a ela associados) vão eles próprios modificando o quadro social onde o processo de reabilitação decorre? E como é que, no decurso do processo, vão alterando (ou não) os seus próprios posicionamentos a respeito dele, as suas atitudes e competências, as suas maneiras de pensar e os seus comportamentos relativos ao processo de reabilitação urbana em que estão profissionalmente implicados?

iv) *Movimentos de opinião, dinâmicas sociais e espaços envolventes.*

Em quarto lugar, os processos de reabilitação urbana, embora com centro de gravidade local, decorrem em contextos culturais, sociais e urbanos mais amplos, que os influenciam e são, em parte, por eles influenciados.

Estão presentes, nos processos de reabilitação em causa, movimentos de opinião como os que, sobretudo desde há cerca de duas décadas, têm vindo a pôr na ordem do dia a importância das identidades culturais, do património colectivo, dos direitos dos cidadãos ao local, à qualidade de vida e ao protagonismo activo no exercício da cidadania? Qual a composição social desses movimentos? Que temas e valores eles transportam para os processos de reabilitação urbana? Que importância têm na mobilização dos actores sociais envolvidos?

Como é que os processos de reabilitação urbana se entrelaçam com dinâmicas de recomposição social (etária, educativa, sócio-profissional) das populações, com fluxos de mobilidade social e espacial, com as transformações nos sistemas económicos, culturais e institucionais e com as mudanças nos modos de vida em curso nas sociedades contemporâneas?

Como é que os espaços objecto de operações de reabilitação se inserem em espaços urbanos mais amplos? Como é que se articulam com as estruturas e dinâmicas sócio-espaciais envolventes? Quais as políticas públicas e as formas de gestão municipal que enquadram a reabilitação urbana destes bairros ou conjuntos habitados?

v) *Vertentes da intervenção e processos sociais.* Em quinto lugar, os processos de reabilitação urbana integrada apelam para a articulação de diversas vertentes.

Que peso e que modalidades assume a intervenção urbanística - na habitação, nos espaços públicos, nos equipamentos colectivos, no património construído?

Que presença têm no processo as políticas sociais - de assistência, promoção do emprego, escolarização, formação profissional e animação cultural?

Em que medida e de que formas se insere a reabilitação urbana numa estratégia de desenvolvimento social local, combinando a vertente económica (revitalização, qualificação) com as vertentes sociais, culturais e habitacionais já referidas, através de um processo integrado, participado e tendencialmente auto-sustentado?

O enunciado deste conjunto de dimensões a analisar não pretende ser exaustivo nem definitivo, mas apenas constituir uma base de trabalho para a orientação dos dispositivos de avaliação processual.

Ao contrário do que acontecia há alguns anos atrás, a importância dos aspectos sociais da reabilitação urbana é hoje em dia largamente reconhecida nos meios profissionais e políticos que de algum modo se relacionam com o tema. No entanto, na prática, a esse reconhecimento verbal de princípio não têm correspondido, muitas vezes, modos de análise, de decisão e de acção suficientemente informados acerca das condições sociais, dos processos sociais e dos impactos sociais da reabilitação urbana.

Se, no primeiro destes três aspectos, o das *condições sociais*, começa a ser frequente realizarem-se estudos de caracterização social das populações abrangidas, já a análise do conjunto relevante de parâmetros estruturais, culturais e institucionais dos contextos alvo de programas de intervenção é por enquanto, em geral, muito incipiente. Mais embrionários ainda são os estudos dos *impactos sociais* da reabilitação urbana. Pode apenas encontrar-se um ou outro trabalho pontual, realizado em âmbito de investigação académica, sobre um certo número de efeitos das intervenções de reabilitação, nomeadamente sobre a satisfação ou insatisfação dos residentes³.

Menos ainda se tem feito avaliação dos *processos sociais* da reabilitação urbana. No entanto, este tipo de avaliação é, provavelmente, tão ou mais decisivo que os outros, por toda uma série de razões.

Desde logo, as intervenções de reabilitação urbana como as que estamos a considerar são processos sociais longos e complexos, compreendendo uma série de dimensões estruturantes e envolvendo a interacção de uma pluralidade de actores sociais. São processos com objectivos múltiplos, relativos a diversos sectores e âmbitos de intervenção e com repercussões simultâneas a diferentes níveis, objectivos esses muitas vezes difíceis de compatibilizar entre si ou mesmo de carácter mutuamente

contraditório. Tais objectivos tendem a ser definidos ou redefinidos no decurso dos próprios processos, no quadro da duração alargada das operações e em relação com as mudanças que vão ocorrendo tanto nos contextos locais e envolventes como nos posicionamentos dos actores sociais directa ou indirectamente interessados. Além disso, muitas das variáveis influentes não são controláveis pelos intervenientes imediatos. Pelo seu lado, a acção sobre as variáveis alteráveis depende de complexos jogos relacionais dos actores sociais em presença. Verifica-se, frequentemente, a emergência de efeitos inesperados ao longo das sucessivas fases do processo. O próprio decurso do processo vai alterando, interna e externamente, as condições do seu desenvolvimento subsequente.

Deste modo, a avaliação processual surge aqui num duplo entendimento: enquanto *perspectiva global* e enquanto *componente sectorial* dos dispositivos de avaliação de políticas, programas e projectos de reabilitação urbana.

Em termos de perspectiva, pretende constituir uma chamada de atenção analítica para o conjunto de aspectos acima enumerados, inerentes à reabilitação urbana *enquanto processo social* (ou conjunto de processos sociais), com as suas condições, os seus actores, as suas dinâmicas e os seus efeitos. Essa perspectiva traduz-se operatoriamente nos dispositivos de avaliação a instalar, nos conceitos a utilizar, nas dimensões de análise a incluir e nos procedimentos de avaliação a desenvolver.

Neste sentido, o objectivo principal da avaliação processual é, em termos gerais, o de proporcionar ao processo de reabilitação urbana *um dispositivo de auto-regulação* alargada, tendo em conta os diversos tipos de actores sociais e o conjunto das dimensões pertinentes. Especificando objectivos, visa-se, assim: a) dotar o sistema de reabilitação urbana de capacidades de aprendizagem com o próprio processo e acerca dele; b) melhorar a qualidade das decisões; c) potenciar a participação dos vários tipos de protagonistas sociais envolvidos.

Tal dispositivo consiste, fundamentalmente, num conjunto de instrumentos e procedimentos destinados a ajudarem os intervenientes no processo de reabilitação a realizar balanços das acções desenvolvidas (das condições, dos agentes, dos processos e dos efeitos dessas acções) e a permitirem sistematizar e difundir junto desses diversos intervenientes a aprendizagem que é possível obter a partir da análise e da reflexão integradora das experiências que o conjunto dos participantes vai tendo do processo de reabilitação.

Enquanto componente especializada dum sistema mais amplo de avaliação, a avaliação processual concretiza-se num dispositivo particularmente vocacionado (1) para a monitorização das *dinâmicas*

relacionais que vão dando corpo à reabilitação urbana enquanto processo social, (2) proporcionando aos actores sociais implicados uma aprendizagem produtiva com essas dinâmicas relacionais, com as acções desenvolvidas, com os efeitos produzidos e, sobretudo, com as *avaliações cruzadas* dos vários tipos de actores sociais envolvidos, desde os que intervêm a título profissional até aos destinatários das intervenções, (3) possibilitando a *reincorporação* dessas avaliações, feitas “em tempo real”, *na condução do processo*.

De forma esquemática, poder-se-ia traduzir o que fica dito através da Figura 1. Por um lado, na perspectiva referida, a avaliação incide sobre o conjunto de aspectos constitutivos da reabilitação urbana, enquanto processo multidimensional. Simplificadamente, as diversas dimensões podem agrupar-se em dois blocos: as dimensões técnicas/construtivas, relativas ao edificado e às intervenções físicas em prédios, equipamentos, monumentos e espaços públicos; e as dimensões sociais/relacionais, relativas aos parâmetros estruturais sócio-demográficos, sócio-económicos e sócio-culturais e, ainda, muito em especial, aos diversos protagonistas sociais envolvidos e às dinâmicas de relacionamento entre eles. Por outro lado, no accionamento do dispositivo de avaliação, os tópicos anteriormente referidos são objecto de um conjunto de informações e apreciações, a ser recolhidas, sintetizadas, difundidas, confrontadas e debatidas, tanto por meio de formulários e questionários, como através de entrevistas e reuniões: reuniões sectoriais de técnicos ou outros agentes, grupos de trabalho, conselhos consultivos, grupos de monitorização e orientação, reuniões públicas nos bairros.

Instrumentos e Procedimentos

		Informativos/Quantitativos	Interactivos/Qualitativos
<i>Dimensões Analíticas</i>	Técnicas/ Construtivas	A	B
	Sociais/ Relacionais	C	D

Figura 1: Dispositivo de avaliação processual da reabilitação urbana

No ponto seguinte exemplifica-se um conjunto de desenvolvimentos situados no quadrante D - característico, por excelência, do dispositivo de avaliação processual - realizados no âmbito dos cinco projectos integrados referidos, iniciados em 1994 em torno de equipamentos emblemáticos dos bairros históricos e populares alvo de reabilitação urbana em Lisboa.

3. Projectos integrados e grupos de pilotagem: procedimentos e instrumentos de avaliação processual

O reconhecimento da complexidade inerente aos processos de reabilitação urbana, enquanto processos que envolvem múltiplas dimensões, diversos actores sociais e um conjunto variado de dinâmicas e estratégias de actuação, justifica a necessidade e a importância da construção e implementação de metodologias de avaliação processual, especificamente orientadas para este domínio de intervenção urbana, em particular as inscritas no quadrante D do modelo atrás delineado.

Com a recente reestruturação da Direcção Municipal de Reabilitação Urbana e a consequente reorganização interna dos serviços da Câmara Municipal de Lisboa neste sector, começou a delinear-se uma intenção de carácter técnico e político, direccionada para o aprofundamento da natureza da intervenção reabilitadora numa perspectiva integrada, potenciando desse modo a aproximação efectiva dos serviços à realidade concreta dos bairros alvos de reabilitação. É neste contexto que surgem os projectos integrados, actualmente em fase de concepção e implementação, no âmbito das intervenções da Câmara Municipal de Lisboa.

Uma das inovações que os projectos integrados trouxeram à reabilitação urbana foi a criação de grupos de pilotagem, envolvendo políticos (o vereador do pelouro), técnicos de vários serviços camarários (sobretudo os dependentes da Direcção Municipal de Reabilitação Urbana mas também, por vezes, de outros sectores), representantes autárquicos e grupos de interesse das comunidades locais (juntas de freguesia, colectividades locais, outras associações económicas ou culturais). Funcionam como fóruns de troca de informações e definição de orientações, de reflexão e concertação, de dinamização e acompanhamento dos projectos integrados. Os grupos de pilotagem constituem, assim, em si próprios, elementos fundamentais do dispositivo de avaliação processual. Daí as suas reuniões periódicas terem constituído o objecto central a partir do qual se desencadeou um exercício de avaliação processual, dirigido às dinâmicas e estratégias que enformam os projectos integrados. Para tal, direccionou-se a análise para a dimensão sócio-relacional entre actores sociais e suas

dinâmicas, mediante um conjunto de instrumentos e procedimentos de índole interactiva e qualitativa, pretendendo-se responder, entre outras, a questões como as seguintes. Estarão a atingir-se os objectivos programados inicialmente? Com que eficácia? Que pensam os vários actores envolvidos nestes projectos integrados acerca da forma como o processo de reabilitação urbana vai decorrendo? Como conciliar interesses divergentes e tomadas de posição controversas?

A justificação para a incidência analítica no campo das relações entre actores sociais prende-se com o facto de estas constituírem um domínio extremamente delicado do ponto de vista das estratégias e dos interesses particulares dos parceiros sociais implicados, do qual é conveniente promover uma avaliação continuada, nomeadamente para uma melhor gestão das negociações e relacionamentos. O jogo de relações e avaliações cruzadas entre actores permite a detecção de posicionamentos e reposicionamentos dos mesmos face a determinados problemas e objectivos, bem como a observação de dinâmicas relacionais importantes de registar para o curso dos processos, tais como situações de colaboração ou conflitualidade, de cooperação e aliança ou de competição e concorrência, de afirmação ou dissimulação, de enclausuramento ou receptividade, de activismo ou passividade, de mobilização ou imobilismo, de envolvimento ou indiferença, entre outras.

Os projectos integrados e os seus respectivos grupos de pilotagem dão corpo a um processo social, induzido, em grande medida, pela convergência e divergência relacional dos actores nele envolvidos e, portanto, por eles protagonizado de forma diferencial, mediante capacidades de intervenção e mobilização diversas. De cada vez que se participe ou não, se acorde ou dispute sobre problemas, soluções de resposta, objectivos ou prioridades, se apontem críticas a acções ou a actores sociais, se apoie ou não determinadas propostas, se comente ou manifeste dúvidas a respeito de determinada ideia, se criem expectativas face a resultados das operações, os actores sociais em presença estão a participar no processo social. A importância aqui conferida ao aspecto da participação em todo o processo, enquanto eixo estruturante do conjunto dos projectos integrados, reside, entre outras razões, nas possibilidades que ela encerra para a mobilização de recursos, para a adesão de vários tipos de actores ao processo e sua consequente implicação nos domínios da intervenção e decisão.

Dar conta dos momentos de auto e hetero-visibilidade da participação dos actores sociais envolvidos, determinantes da sua afirmação e reconhecimento enquanto tais, e estruturantes do emaranhado de posições e relações na dinâmica inerente aos projectos integrados, constituiu um

dos objectivos a alcançar mediante a realização dessa experiência de avaliação processual.

Tal experiência pretendeu, simultaneamente, fornecer um contributo de ordem metodológica para uma prática interveniente e reflexiva, como forma de incentivo à discussão e auto-regulação dos processos de reabilitação, e com carácter diacrónico, ao longo das várias fases que compõem os mesmos processos. Trata-se acima de tudo de uma avaliação qualitativa, consubstanciada na sistematização de opiniões e balanços que, diária e faseadamente, foram sendo produzidos, formal ou informalmente, sobretudo nos grupos de pilotagem, mas também nas actividades dos serviços camarários e em contacto com outros intervenientes. Como critério-base para a avaliação, ponderou-se o maior ou menor grau de ajustamento, aferido pelos actores em presença e confrontado com as condições em que actuam, dos processos em que se encontram envolvidos e dos resultados/efeitos das intervenções planeadas face à resolução efectiva dos problemas que a reabilitação urbana se propõe resolver ou atenuar.

Para a implementação de um sistema de avaliação como o que descrevemos seguiu-se um modelo assente em três atributos: uma avaliação leve, participada e gradual. Leve, para não sobrecarregar os serviços e os técnicos, justificando-se enquanto prevenisse problemas, economizasse esforços, optimizasse procedimentos, reduzisse o desgaste produzido por dificuldades recorrentes e sentimentos de insatisfação (quer por parte de técnicos, quer pelos destinatários das intervenções - as populações locais). Participada, por forma a que facilitasse a construção de instrumentos e a afinação de procedimentos adequados às necessidades da operação, aproveitando e rentabilizando os saberes e pareceres dos vários tipos de protagonistas envolvidos. Gradual, começando com a aplicação e constante aperfeiçoamento de dispositivos de avaliação (actas-síntese, grelhas analíticas de conteúdos e dinâmicas de grupos, cronologias e mapas diversos) de maneira a que fosse possível potenciar esforços e saberes, testando progressivamente dimensões de análise e outros procedimentos mais ajustados à evolução dos processos. O ponto de chegada pretendia ser a incorporação de aprendizagens com as acções realizadas e com as diversas posturas e estratégias dos actores sociais envolvidos, a melhoria contínua da tomada de decisões e procedimentos, a mobilização de recursos através da participação alargada, a gestão negociada entre parceiros, a responsabilização pela execução dos projectos e a prevenção de efeitos perversos à continuidade dos processos sob avaliação.

A materialização deste exercício de avaliação conduziu à elaboração de alguns instrumentos metodológicos de recolha, sistematização e análise de informação. A construção destes instrumentos não se processou de

forma ocasional ou arbitrária. Desenvolveu-se ao longo do acompanhamento dos processos em estudo e em estreita colaboração com o CEEPIA (Círculo de Elaboração Experimental de Procedimentos e Instrumentos de Avaliação) - um grupo que se constitui englobando investigadores ligados à Universidade e técnicos da Câmara Municipal de Lisboa directamente envolvidos nos projectos integrados, uns e outros com formação em sociologia. A elaboração destes instrumentos obedeceu a critérios teóricos e metodológicos inspirados num conjunto alargado de referências - nomeadamente no domínio das teorias sociológicas contemporâneas sobre processos sociais e reflexividade social e no domínio das propostas metodológicas sobre investigação-acção, intervenção sociológica, análise prospectiva, planeamento estratégico e avaliação de políticas e projectos⁴ - tendo-se desenvolvido, no decurso do processo, modalidades de ajustamento específico dessas referências à avaliação processual da reabilitação urbana.

Um primeiro conjunto destes instrumentos foi reunido num manual, posteriormente entregue aos serviços câmarários, com a finalidade de ir sensibilizando alguns dos actores para a utilidade e aplicabilidade dos mesmos. Esses instrumentos de avaliação foram agregados segundo duas categorias: a) para aplicação em cada reunião dos grupos de pilotagem; b) para aplicação a ciclos de reuniões de grupos de pilotagem e em intervalos de tempo mais alargados.

Os instrumentos da primeira categoria possibilitam uma leitura atenta e pormenorizada dos conteúdos debatidos (problemas levantados, propostas de solução sugeridas, críticas e apoios manifestados, dúvidas, comentários e expectativas construídas) em determinados momentos do processo. É o caso dos instrumentos: *Acta-Síntese (A-S)*, *Matriz Actores e Intervenções (MAI)*, *Tabela de Problemas e Propostas de Solução (TPP)* e *Matriz Actores x Problemas x Posições (MAPP)*. Os instrumentos da segunda categoria fornecem uma leitura diacrónica, a mais longo prazo, acerca das dinâmicas e das estratégias protagonizadas pelos actores sociais envolvidos. É o caso das *Cronologias (C)*, do *Mapa de Evolução de Problemas e Propostas de Solução (MEPPS)*, da *Matriz Dinâmica Geral do Processo (MDGP)* e do *Gráfico de Pertinências (GP)*.

A importância destes instrumentos de avaliação consubstancia-se na criação de uma base de informação sistematizada e acumulável sobre os processos em estudo, na difusão de balanços analíticos das reuniões junto dos actores envolvidos, na contribuição para uma aprendizagem conjunta e eventual ajustamento recíproco dos actores sociais implicados, recolocando-os, assim, noutra patamar de compreensão e interacção, e procurando melhorar, deste modo, as suas decisões e acções a executar

Data	Descrição
Meados anos 80	- Movimentos de opinião com origem nos bairros populares (Alfama), chamando a atenção da opinião pública, da Câmara Municipal de Lisboa (C.M.L.) e do Governo para a degradação habitacional e a necessidade de valorização cultural do núcleo histórico da cidade.
" "	- Criação de dois Gabinetes Técnicos Locais (G.T.Ls.) em Alfama e Mouraria / institucionalização das respectivas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.
Início anos 90	- Mudança de orientação política na C.M.L. / nova prioridade à reabilitação urbana dos bairros populares do núcleo histórico da cidade.
" "	- Alargamento das áreas de intervenção da reabilitação urbana (e criação de mais GTLs) ao longo da Encosta do Castelo, Bairro Alto, Madragoa, e zonas periféricas de Lisboa onde outrora existiam aldeias entretanto absorvidas pelo desenvolvimeto urbano e industrial do último século.
22/Fevereiro/90	- Criação da DMRU (Direcção Municipal de Reabilitação Urbana) - Proposta nº33/90, Ass. Munic.
1/Abril/92	- Aprovação da micro-estrutura que incluía a criação de dois Departamentos de âmbito geográfico: um para a Colina do Castelo; outro para os restantes núcleos históricos, enquadrando o trabalho de oito Gabinetes Técnicos Locais - Proposta nº 98/92.
Verão de 94	- Mudança de Vereador do Pelouro da Reabilitação Urbana da C.M.L. / Realização de uma avaliação do processo de reabilitação concretizado até à data / constatação de deficiências organizacionais e estratégicas.
Verão de 94	- Primeiros artigos na imprensa sobre as novas orientações políticas para a reabilitação urbana.
" "	- Início de propostas e negociações sobre o PERU (Plano de Emergência para a Reabilit. Urbana).
30/Setembro/94	- Reunião de Reflexão - Balanço e Prioridades, convocada pelo Vereador do Pelouro da Reabilitação Urbana; entre outros aspectos, são debatidos as vantagens em lançar os projectos integrados e de desenvolver um sistema de avaliação.
18/Outubro/94	- Convocatória aos funcionários da DMRU para discutir proposta de reestruturação.
20/Outubro/94	- Reestruturação da DMRU (Deliberação nº 89/AM/94 e Deliberação nº 365/CM/94).
26/Outubro de 94	- Início das reuniões dos grupos de pilotagem dos projectos integrados com carácter regular (primeiro ciclo de reuniões).
9/Dezembro/94	- Data da primeira sessão pública de uma série de outras ocorridas nos bairros históricos.
14/Dezembro/94	- Reunião na DMRU sobre sistema de avaliação: seus objectivos e metodologias.
Janeiro de 95	- Criação do CEEPIA (Círculo de Elaboração Experimental Procedimentos e Instrumentos de Avaliação).
Fever e Março/95	- Segundo ciclo de reuniões de grupos de pilotagem dos projectos integrados.
Abril e Maio/95	- Trabalho desenvolvido internamente aos serviços municipais e implementação de algumas acções no terreno / apresentação do projecto integrado do Castelo à Secret. de Estado do Turismo.
Junho de 95	- Realização das Festas de Lisboa '95, com várias actividades e iniciativas directamente relacionadas e localizadas nas áreas dos projectos integrados.
5 e 6/Junho/95	- Debate no Teatro Taborada (já recuperado) com patrocinadores e empresas privadas sobre as potencialidades e contrapartidas de investimento na reabilitação dos bairros históricos.
26/Junho/95	- Reunião interna dos serviços, convocada pela Divisão de Projectos Integrados e Acções Especiais (DPIAE), para avaliação dos trabalhos no âmbito dos projectos integrados.
Junho e Julho/95	- Terceiro ciclo de reuniões dos grupos de pilotagem dos projectos integrados.
14/Julho/95	- Aprovação da EBAHL - empresa municipal para gerir os equipamentos dos bairros históricos.
Agosto/95 a Março/96	- Trabalho desenvolvido internamente aos serviços municipais nos vários projectos integrados, embora com níveis de evolução diferenciados.
7/Março/96	- Sessão de avaliação, realizada no Teatro Taborada / Destaque para três aspectos: divulgação destes instrumentos de avaliação processual; balanço analítico da primeira fase dos projectos integrados por parte das equipas a eles ligados; verificação da tendência de alguns grupos de pilotagem se confinarem a reuniões entre técnicos camarários de vários sectores, sendo necessário renová-los enquanto instâncias de participação alargada de outros actores envolvidos, nomeadamente dos destinatários directos das acções.
24 / Junho / 96	- Apresentação do Estudo Prévio a Projecto Especial de candidatura ao PROCOM (Programa de Apoio à Modernização do Comércio / vertente de Urbanismo Comercial), a incidir nas áreas abrangidas pelos projectos integrados da freguesia do Castelo, Largo Chafariz de Dentro, Palácio Marim-Olhão e Convento das Bernardas (projecto desenvolvido em parceria entre a Câmara Municipal de Lisboa e a União de Associações de Comerciantes do Distrito de Lisboa).
Julho / 96	- Criação do Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - REHABITA - exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho).
Julho / 96	- Criação do RECRIPH (Decreto-Lei nº 106/96, de 31 de Julho) - Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - constituindo um sistema de incentivos à realização de obras nas partes comuns de prédios ou em fracções autónomas por parte dos condóminos (embora com pouca incidência nas áreas críticas da reabilitação urbana).
Maio e Setembro /96	- Assinatura de protocolos e acordos de patrocínios entre a Câmara Municipal de Lisboa e empresas patrocinadoras de algumas das acções inscritas nos projectos integrados (a ROBBIALAC para o projecto integrado Largo Chafariz de Dentro e a CÉPSA para o projecto integrado do Castelo).
Outubro / 96	- Realização de uma reunião de balanço / ponto de situação dos projectos integrados.

Figura 2: Cronologia Geral do Processo (C)

Data: 27 - 03 - 95

Projecto: Teatro Taborada e Área Envolvente
Reunião: Grupo de Pilotagem nº2

Tipos de intervenção Actores	Problemas e questões	Propostas de solução	Críticas	Apoios	Dúvidas, comentários, expectativas
Gabinete do vereador	<ul style="list-style-type: none"> - Que programa para o Teatro Taborada? - Ligação do Teatro ao Bairro? - Gestão e viabilidade do equipamento desportivo? - Rentabilidade do parque de estacionamento? - Impossibilidade de manter funcionamento regular do teatro após as Festas de 1993. 	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciar actividades no teatro sem este estar pronto. - A animação do teatro deve ser discutida entre Gab. Festas e Juntas de Freguesia. - Reservar bilhetes para população do bairro. - O G. L. é a entidade indicada para resolver o conteúdo com o INATEL. - Maior periodicidade nas reuniões. 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Realização da exposição arqueológica. - Concordância com os equipamentos sociais apresentados pelo Gabinete Local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Não inaugurar o Teatro sem este estar pronto. - Os equipamentos desportivos são para a freguesia. - Pensar alternativas para o equipamento desportivo. - Dúvidas na obtenção rápida de todas as licenças para a oficialização do teatro.
DMRU / EC	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas pontuais relacionados com a obra do Teatro Taborada (som, água, luz,...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de uma exposição arqueológica no teatro, durante as Festas de Lisboa, com os espólios recolhidos na Mouraria. - Construir o polidesportivo no 1º piso do parque depois de alterar o seu pé direito. - Preços reduzidos para a população local ir ao Teatro Taborada. 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - Solicita colaboração de várias instâncias para a resolução dos problemas pontuais da obra, nomeadamente à Direcção Geral de Espetáculos.
DPIAE	<ul style="list-style-type: none"> - Necessidade de dar atenção aos Espaços Verdes. 	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - Realização da exposição arqueológica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitação de apoio ao Departamento de Apoio Técnico da DMRU/EC para acelerar a instalação dos componentes necessários ao funcionamento do teatro.
Gabinete local Mouraria	<ul style="list-style-type: none"> - Dimensões do Polidesportivo e o conteúdo com o INATEL. - Gestão dos equipamentos sociais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de percurso turístico a pé entre Teatro Taborada, Castelo e SE. - Apoio na cooperativa de ajudantes familiares. - Áreas previstas: Estacionamento: 6480 m²; Habitação: 3463 m²; Comércio: 2056 m²; equipamentos: 614 m². 	<ul style="list-style-type: none"> - O INATEL como actor obscurantizador na utilização do seu campo de jogos. 	-	-
Gabinete Festas de Lisboa	-	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de animação previsto para o Teatro Taborada durante as Festas de Lisboa 95; peças de teatro, ateliers, decoração exterior e exposições 	-	<ul style="list-style-type: none"> - Realização da exposição arqueológica. 	-

(Continuação)

Tipos de intervenção Actores	Problemas e questões	Propostas de solução	Críticas	Aposos	Dúvidas, comentários, expectativas
Divisão de informação e oferta turística	- Acessos e formas de circulação nos percursos turísticos.	-	-	- Concordância com a viabilidade do parque de estacionamento em relação ao Castelo.	- Dúvidas quanto à acessibilidade dos turistas à Sé. - A área de estacionamento prevista para o Castelo não possibilita alargamentos. - Solicita o envio de dados e directivas para acelerar o processo.
Departamento de tráfego	- Os acessos ao parque de estacionamento e a sua ligação ao Castelo.	- Interligar o problema do estacionamento e circulação entre os vários projectos integrados. - O nº de lugares para estacionamentos pode ser corrigido pela mudança de direcção do eléctrico.	- A constante discordância dos Espaços Verdes na discussão de alguns pontos referentes ao tráfego.	-	
Juntas de Freguesia	- A gestão do equipamento desportivo (tentar evitar problemas de concessão entre juntas e clubes).	- Convocar alguém da área do desporto para discutir a adequação entre o espaço disponível e o equipamento. - Privilegiar a natação (tanque de aprendizagem). - Disponibilidade da Junta do Socorro para gerir alguns dos equipamentos sociais.	- Demasiado espaços para estacionamento no parque.	- Concordância com a ligação do teatro ao bairro.	- Chama a atenção para a inauguração do equipamento sem a obra estar pronta. - Retembra a proposta do Centro Comunitário para a 3ª Idade.
Grupo Gente Nova	- Necessidade do polidesportivo com dimensões suficientes para a prática de jogos. - Os acessos ao bairro.	- O problema da prática desportiva no bairro passa pela resolução do contencioso com o INATEL. - A viabilidade do polidesportivo deve ser ponderada pelas forças desportivas do bairro. - Privilegiar um só sentido numa das ruas de acesso ao parque.	- Se o polidesportivo não tiver área suficiente não se deve construir.	-	-
IPPAR	-	-	- Discorda da ideia do percurso turístico a pé entre T. Taborda, Castelo e Sé (invoca dificuldades de locomoção por parte de alguns turistas mais idosos).	- Realização da exposição arqueológica no T. Taborda por altura das Festas de Lisboa.	- Importância das sondagens arqueológicas devido à existência de água na encosta do Castelo.

Figura 3: Matriz Actores e Intervenções (MAI)

nos processos de reabilitação urbana. Podem ser aplicados e interpretados segundo várias modalidades de leitura, consoante se procure uma percepção geral e diacrónica do processo, uma perspectiva dinâmico-relacional entre actores sociais ou uma visão final de balanço após ciclos de reuniões e intervalos de tempo mais alargados.

A informação recolhida e analisada mediante estes instrumentos de avaliação possibilitou a detecção de algumas dinâmicas e estratégias de actuação, por parte dos actores implicados, importantes de registar e ter em conta para a compreensão e a condução dos projectos integrados de reabilitação urbana. De salientar ainda que, para além do acompanhamento e observação sistemática do processo, este conjunto de instrumentos de avaliação foi aplicado a um total de dezoito reuniões de grupos de pilotagem, distribuídas pelos cinco projectos integrados. As informações daí recolhidas foram repetidas vezes confrontadas com opiniões e outros registos (nomeadamente actas descritivas elaborados pelos serviços) por forma a que, tanto a exaustividade de conteúdos e dinâmicas relacionais apontadas, como a responsabilidade na sua descrição, não fossem ambas comprometidas.

Ilustram-se, de seguida, três dos instrumentos acima referenciados, de acordo com cada uma das modalidades de leitura descritas.

Para uma percepção geral e diacrónica do processo a *Cronologia (C)* constitui um instrumento de avaliação processual que proporciona uma visão sequencial e cronológica da evolução do mesmo (Figura 2). No exemplo apresentado são assinalados os principais momentos do processo relativo ao conjunto dos cinco projectos integrados, começando pelos seus antecedentes mais relevantes. É descrita uma imagem global de uma série de factos, acontecimentos, acções, finalidades e meios associados ao processo em estudo. Este instrumento oferece a possibilidade de identificar momentos-chave do processo, fases de aprofundamento ou de estagnação, mudanças de ritmo ou de conteúdos, entrada em cena de certos protagonistas, inflexões decisivas de orientação, entre outros aspectos - constituindo, no conjunto, a memória do processo.

Com base numa reunião do Grupo de Pilotagem do Projecto Integrado Teatro Taborda/Área Envolvente (situado no bairro da Mouraria, em Lisboa), é possível dar conta de outros instrumentos.

Para a percepção de dinâmicas sócio-relacionais específicas a cada grupo de pilotagem e a cada projecto integrado, elaborou-se um conjunto de grelhas analíticas que possibilitassem a tradução dos conteúdos discutidos nas reuniões em informações de valor analítico acrescentado para a compreensão e condução dos processos. Apresenta-se um desses instrumentos - a *Matriz Actores e Intervenções (MAI)* - a título

exemplificativo (Figura 3). A sua utilidade reside no fornecimento de uma primeira ideia acerca do estilo de participação dos vários actores em jogo (tipos de intervenções), da intensidade de participação desses actores (maior ou menor conjunto de intervenções) e, finalmente, dos conteúdos abordados por eles nessas intervenções. A sua leitura deve ter subjacente que se trata de um instrumento de registo de conteúdos discursivos e de análise das posições dos actores em presença.

NÍVEL DE IMPORTÂNCIA PARA O BAIRRO

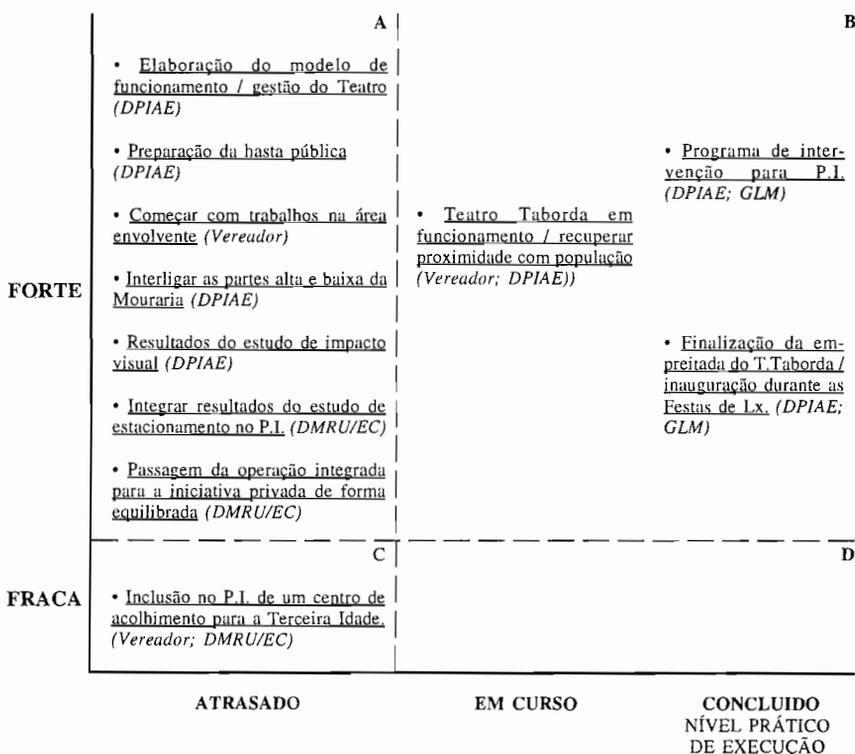


Figura 4: Gráfico de Pertinências (GP)

Para uma visão de conjunto, em perspectiva de balanço, após ciclos de reuniões e intervalos de tempo mais alargados, elaborou-se um outro instrumento de avaliação: o *Gráfico de Pertinências (GP)*. A configuração do conteúdo do exemplo seleccionado corresponde ainda a uma fase inicial da implementação do projecto integrado Teatro Taborda/Área Envolvente (Figura 4). Este dado é importante para a leitura e compreensão do GP.

Os seus quatro quadrantes dão conta da evolução que este projecto conheceu durante um determinado intervalo de tempo correspondendo a uma série de reuniões do respectivo grupo de pilotagem. Assim, o quadrante *A* inclui aspectos tidos como de pertinência para o bairro, mas se considera estarem numa fase de relativo atraso em termos de concretização efectiva. O quadrante *B* engloba aspectos considerados de grande relevância para o bairro e cuja concretização ou está em curso ou se encontra concluída. O quadrante *C* contém aspectos a que os actores não atribuem muita relevância nem se vislumbra que possam ser concretizados a curto prazo. Por fim, o quadrante *D* corresponde a um conjunto de elementos que, embora considerados de fraca importância para o bairro, se encontram em fase de relativo avanço ou conclusão.

Em termos de consequências possíveis, a leitura deste GP tomado como exemplo (Figura 4) aponta para uma situação que pode ser caracterizada do seguinte modo: a manter-se o quadrante *B* apenas preenchido com questões relativas às fases de preparação e planeamento das acções e objectivos a atingir, sem conter referências a acções já concretizadas na área sob intervenção do projecto integrado, tal poderá gerar efeitos negativos para a dinâmica geral do processo. Isto é, ao conjunto de acções planeadas pelas equipas técnicas pode não corresponder uma efectiva materialização das mesmas acções no terreno. A eventual continuidade desta situação poderia resultar no bloqueamento do processo e no correspondente crescimento de expectativas negativas e insatisfações, quer por parte dos técnicos envolvidos no projecto, quer por parte dos destinatários - as populações locais. Outras medidas deveriam então ser objecto de reflexão por forma a inverter a tendência.

Os diversos instrumentos de avaliação aqui sumariamente apresentados, juntamente com aqueles que foram apenas enumerados, possibilitam análises complementares. Procura-se, com eles, atingir, de forma aprofundada e consistente, um conjunto de objectivos: contribuir para a regulação dos processos em causa, informar os actores sociais neles envolvidos, melhorar as suas capacidades de decisão e acção e, globalmente, constituir uma base de informação analisada e acumulável sobre os processos de reabilitação urbana.

Notas

- 1 A inclusão deste artigo num número temático da revista todo ele dedicado à avaliação de políticas, programas e projectos dispensa retomar aqui com pormenor a bibliografia especializada sobre o assunto. Para além dos outros artigos deste número de *Sociologia - Problemas e Práticas*, remete-se para o conteúdo e elementos bibliográficos incluídos em

- António Firmino da Costa e Maria das Dores Guerreiro, “Avaliação dos impactos sociais da reabilitação urbana”, in *Estruturas Sociais e Desenvolvimento* (Actas do 2º Congresso Português de Sociologia), vol. I, Lisboa, Editorial Fragmentos, 1993 e em João Emílio Alves, *Projectos Integrados de Desenvolvimento Social Local. Investigação-Ação e Avaliação Processual: Instrumentos, Procedimentos e Resultados*, Dissertação de Licenciatura em Sociologia, Lisboa, ISCTE, 1995.
- 2 Para referências mais completas podem consultar-se, para além dos referidos na nota anterior, textos como o de António Firmino da Costa e Manuel João Ribeiro, “Construção social de um objecto de reabilitação”, *Sociedade e Território*, nº 10-11, 1989 ou os incluídos no número temático sobre “Património, Ambiente e Reabilitação Urbana” da revista *Sociedade e Território*, nº 14-15, 1991 e no número temático sobre “Bairros Históricos” da revista *Jornal Arquitectos*, nº 151, 1995.
 - 3 Cristina Santos Silva, *Reabilitação Urbana e Satisfação Residencial em Alfama*, Dissertação de Licenciatura em Sociologia, Lisboa, ISCTE, 1994.
 - 4 Nomeadamente Alain Touraine, *La Voix et le Regard*, Paris, Seuil, 1978; Pierre Bourdieu, *Le Sens Pratique*, Paris, Minuit, 1980; William Foote White, *Learning from the Field*, Beverly Hills, Sage, 1984; Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln, *Forth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1989; William R. Shadish Jr., Thomas D. Cook e Laura C. Leviton, *Foundations of Program Evaluation*, Newbury Park, Sage, 1991; Anthony Giddens, *As Consequências da Modernidade*, Oeiras, Celta, 1992; Michel Godet, *Manual de Prospectiva Estratégica. Da Antecipação à Acção*, Lisboa, Dom Quixote, 1993.

António Firmino da Costa. Sociólogo. Investigador do CIES e docente do Departamento de Sociologia / ISCTE. Av. Forças Armadas, 1600 Lisboa. Fax: 01.7940074. Email: Antonio.Costa@iscte.pt.

João Emílio Alves. Sociólogo. Técnico de intervenção local. Tel. 01.8126684.