

Operação

Cova da Moura

**VOLUME II – PLANO DE ACÇÃO E
MODELO DE GESTÃO**
Iniciativa Bairros Críticos

Lisboa – Julho de 2006



VOLUME II - PLANO DE ACÇÃO E MODELO DE GESTÃO



RCM 143/2005 - INH - JULHO DE 2006

EQUIPA

COORDENAÇÃO GERAL

- Jorge Malheiros, Geógrafo
- Lia Vasconcelos, Sistemas Sociais
- Francisco Silva Alves, Engenheiro Civil

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

- Patrícia Figueiredo, Urbanista
- Ana Mascarenhas, Jurista

PAINEL DE TÉCNICOS ESPECIALISTAS

Quadro Jurídico Urbano

- Manuel Malheiros, Jurista
- Miguel Patrício, Jurista

Análise Social

- Ana Paula Beja Horta, Socióloga

Economia Local

- Guilherme Pereira, Economista

Urbanismo

- Eduardo Campelo, Arquitecto
- Pedro Cunha

APOIO TÉCNICO

- Ursula Caser, Mediadora Ambiental
- Ana Ribeiro, Engenheira do Ambiente

PAINEL DE PERITOS

- Nuno Teotónio Pereira, Arquitecto
- Lucinda Fonseca, Geógrafa

COLABORADORES

- Alunos do Mestrado de Estudos Urbanos (FL-UL)
- Alunos finalistas de Engenharia do Ambiente (FCT-ULN)

GLOSSÁRIO - SIGLAS E ACRÓNIMOS

- ACIME** - Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas
- APAV** - Associação Portuguesa de Apoio à Vítima
- ATL** - Atelier de Tempos Livres
- ASSACM** - Associação Solidariedade Social Alto da Cova da Moura
- ACMJ** - Associação Cultural Moinho da Juventude
- CDSS** - Centro Distrital de Segurança Social
- CCDR LVT** - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo
- CLAS** - Conselho Local de Acção Social
- CMA** - Câmara Municipal da Amadora
- CB** - Comissão de Bairro
- DREL** - Direcção Regional de Educação de Lisboa
- EB1** - Escola Básica do 1.º Ciclo
- EB2** - Escola Básica do 2.º Ciclo
- GAT** - Grupo de Apoio Técnico
- GPL** - Grupo de Parceiros Locais
- GTIM** - Grupo de Trabalho Interministerial
- INH** - Instituto Nacional da Habitação
- INATEL** - Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres
- IPJ** - Instituto Português da Juventude
- IPPAR** - Instituto Português do Património Arquitectónico
- ISPA** - Instituto Superior de Psicologia Aplicada
- JI** - Jardim de Infância
- MAI** - Ministério da Administração Interna
- MC** - Ministério da Cultura
- MNE** - Ministério dos Negócios Estrangeiros
- PAC** - Periféricos da Administração Central
- PAII** - Programa de Apoio à Integração de Idosos
- PDM** - Plano Director Municipal
- PI** - Parceiros Individuais
- PL** - Parceiros Locais
- PORLVT** - Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo



PSP - Polícia de Segurança Pública

RSI - Rendimento Social de Inserção

SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SEH - Secretaria de Estado da Habitação

SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

UNIVA - Unidade de Inserção na Vida Activa

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	7
2. ESTRUTURA DA INTERVENÇÃO.....	8
2.1. PROBLEMÁTICAS-CHAVE.....	9
2.2. EIXOS ESTRUTURANTES E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS	11
2.3. FILOSOFIA DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA - CENARIZAÇÃO E DISCUSSÃO DE ALTERNATIVAS .	13
2.3.1 <i>Cenário 1 - Estratégia assente na Renovação (demolição das estruturas existentes e implementação de construção nova com modificações funcionais e urbanísticas)</i>	13
2.3.2 <i>Cenário 2 - Estratégia assente na reabilitação (tomar como referência as estruturas existentes no quadro de um processo de reabilitação)</i>	17
2.3.3 <i>Cenário 3 - Estratégia mista - compatibilização entre algumas estruturas existentes e promoção privada nova</i>	23
2.3.4 <i>Cenário 4 - Prolongamento do status quo</i>	25
2.3.5 <i>Comentários Finais</i>	27
3. PLANO DE ACÇÃO: A SÍNTESE DO TRABALHO COLECTIVO DE CONSTRUÇÃO DE UMA INTERVENÇÃO PARTICIPADA.....	29
4. DAS MEDIDAS E TAREFAS DO PLANO DE ACÇÃO AOS PROJECTOS DE INTERVENÇÃO.....	31
4.1. PROJECTOS ESTRUTURANTES E IMPORTANTES - A ESTRATÉGIA “6+7”	31
4.2. PROJECTOS PRIORITÁRIOS IMEDIATOS.....	35
4.3 OUTROS PROJECTOS.....	38
4.4. CALENDARIZAÇÃO DOS PROJECTOS DA INTERVENÇÃO: 6 ANOS PARA MUDAR O BAIRRO	38
5. SÍNTESE GLOBAL E ORÇAMENTO DA INTERVENÇÃO - UMA INTERVENÇÃO PESADA COM JUSTIFICAÇÕES FORTES	43
6. MODELO DE GESTÃO	49
6.1 DAR CONTINUIDADE AO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA: PROLONGAR O TRABALHO COLECTIVO E PARTICIPADO	49
6.2 O QUADRO DE ACTORES E AS SUAS FUNÇÕES NOS PROJECTOS	53
7. AVALIAÇÃO, MONITORIZAÇÃO E QUADRO DE INDICADORES	56
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
Anexos	65
Anexo 1 - Plano de Acção	66
Anexo 2 - Fichas de Projectos	88

1. INTRODUÇÃO

Após um diagnóstico participado do Bairro da Cova da Moura, que resultou numa Matriz SWOT, passou-se à fase de desenvolvimento do Plano de Acção e do Modelo de Gestão. Numa primeira etapa acordou-se sobre as Problemáticas Dominantes do bairro e consensualizaram-se os Eixos Estruturantes, através de um debate em sede de GPL. Logo a seguir iniciou-se um processo de geração de ideias visando o desenvolvimento de propostas de acção organizadas de acordo com estes eixo, e que foram trabalhadas em mais profundidade para integrar os parceiros a envolver e os financiamentos necessários. Estas propostas foram discutidas, ajustadas, alteradas e finalmente aceites em sede de GPL. Finalmente, foi acordado um Modelo de Gestão para assegurar a implementação do Plano de Acção desenvolvido.

No presente relatório apresentam-se os elementos referentes a esta fase, nomeadamente as Problemáticas Dominantes do bairro, os Eixos Estruturantes, as Acções com os respectivos custos e parceiros a envolver. No fim, apresenta-se o Modelo de Gestão.

2. ESTRUTURA DA INTERVENÇÃO

O processo de elaboração e estabilização da estrutura da intervenção sócio-urbanística do Bairro da Cova da Moura resulta de três componentes dinâmicas que se interligam:

- i) a construção progressiva e interactiva – com os residentes, as associações locais e respectivos técnicos, as outras instituições representadas no GAT e os consultores do INH - do diagnóstico técnico e orientado do Bairro;
- ii) a negociação e validação de uma síntese desse diagnóstico (de algum modo plasmada na Matriz SWOT-validada e sistematizada no esquema de Problemáticas e Trajectórias incluído abaixo) e dos Eixos Estruturantes (por vezes também designados como pilares) em sede de Gabinete de Parceiros Locais (GPL)
- iii) a necessária sistematização técnica do processo participado¹, não só em matéria de mediação e condução das reuniões do GPL, mas também ao nível da produção de documentos e da criação e preenchimento de instrumentos.

A vantagem deste processo relativamente às metodologias clássicas, em que os técnicos desenvolvem uma proposta, eventualmente inquirindo o público-alvo e as instituições, que depois será objecto de um inquérito-público (geralmente pouco participado), reside no esforço de construção colectiva, que envolve técnicos, representantes institucionais e associações locais, que confere aos “produtos” criados um maior ajuste às necessidades e desejos do público-alvo.

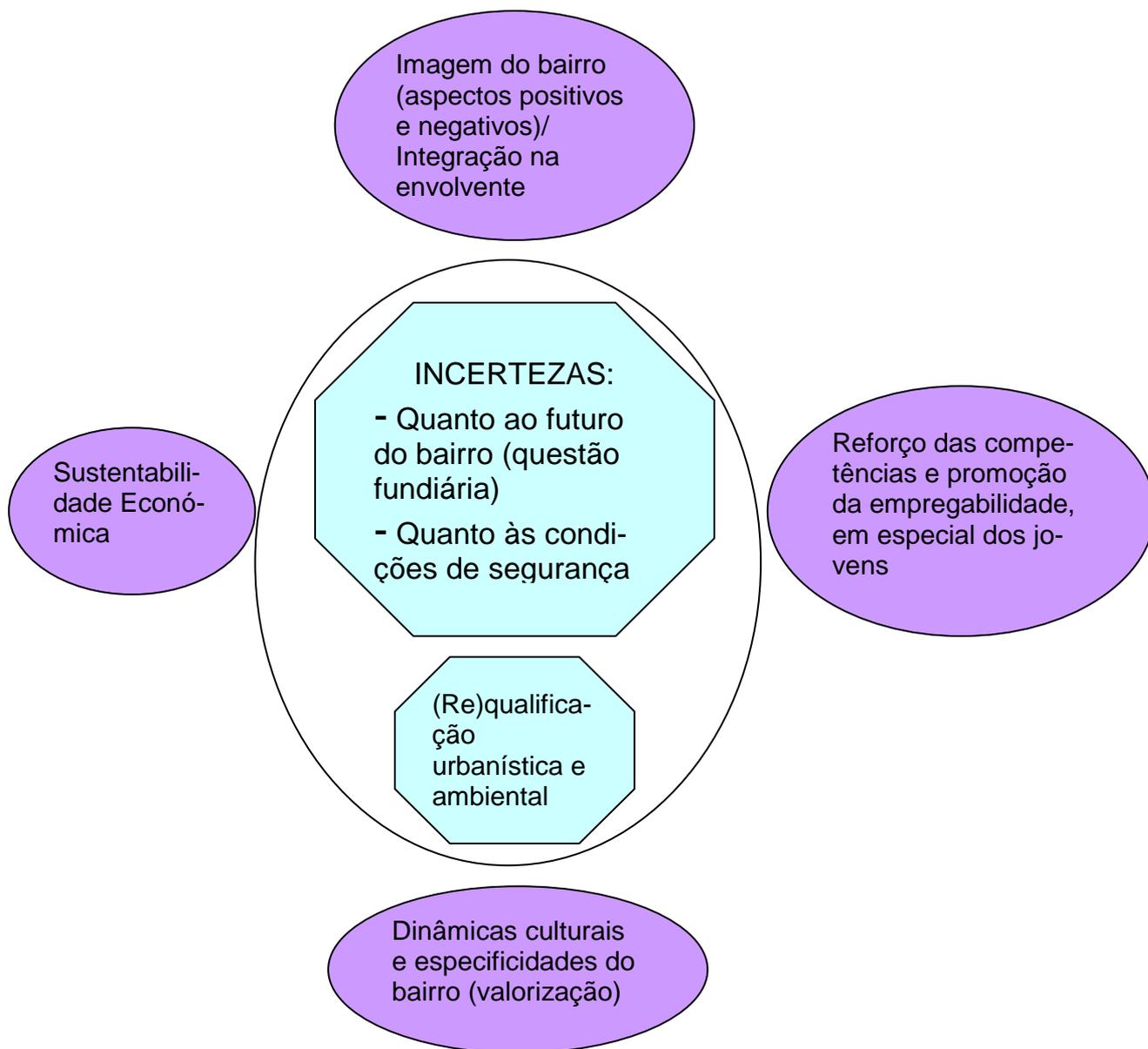
No caso concreto dos Eixos que sustentam a Intervenção na Cova da Moura, verifica-se que, embora correspondam, largamente, ao quadro de problemáticas-chave do Bairro, reflectem, também, a perspectiva das instituições representadas no GAT relativamente à concepção das respostas a dar e aos próprios domínios em que se especializaram e que consideram fundamentais. E se as associações locais e a CMA funcionaram como parceiros centrais no processo de negociação participada, todos os membros do GPL contribuíram para a definição dos Eixos Estruturantes (e, posteriormente, do seu conteúdo em termos de medidas e tarefas) e validaram as opções tomadas.

¹Todo este processo se encontra descrito e documentado no volume III – Memória do Processo Participativo

2.1. PROBLEMÁTICAS-CHAVE

A leitura do diagnóstico efectuado² permite identificar um núcleo central de problemáticas, complementado por quatro aspectos complementares (Figura 1).

Figura 1 - PROBLEMÁTICAS E TRAJECTÓRIAS – BAIRRO DO ALTO DA COVA DA MOURA



² Ver Volume I deste Estudo – Diagnóstico para a Intervenção Sócio-Territorial

Estas problemáticas traduzem as principais questões que se colocam ao Bairro e aos seus residentes e que necessitam de respostas mais profundas e urgentes.

O núcleo central é constituído pela dimensão urbanística que aparece inevitavelmente associada à questão fundiária e traduz, por um lado a incerteza que tem caracterizado a situação dos residentes (têm-se mantido no Bairro, mas tem prevalecido a dúvida quotidiana sobre as condições em que podem permanecer e se esta permanência é possível) e, por outro, as carências e deficiências ao nível da organização do edificado, dos espaços públicos de estar e dos equipamentos. O maior destaque conferido à questão fundiária (ocupação de um terreno privado com habitações de outrem, com a aparente tolerância da administração) resulta do facto desta condicionar todas as intervenções no Bairro – não se trata apenas do futuro dos espaços ocupados por particulares, mas também das enormes limitações que se colocam às intervenções públicas de qualificação (em termos de espaço público, instalação de infra-estruturas em rede, equipamentos...).

A outra problemática central diz respeito às condições de (in)segurança do Bairro, responsáveis pelo incremento da sensação de receio dos moradores. A presença visível de tráfico de droga causa uma enorme instabilidade, contribuindo para a entrada constante de visitantes indesejáveis e para o incremento das tensões. Por outro lado, erupções de violência, associadas a alguns jovens residentes e, também a não residentes, dá origem a índices de criminalidade elevados no domínio dos crimes contra as pessoas. Tudo isto contribui para estigmatizar o Bairro e os residentes, sobretudo porque é ampliado de forma exagerada e enviezada pelos órgãos de informação.

Se o núcleo central de problemáticas é definido pela negativa (sistema de pontos fracos que necessitam de correcção profunda e urgente), já as problemáticas complementares incorporam quer aspectos positivos (a economia do Bairro e as especificidades culturais), quer aspectos menos favoráveis (a questão da imagem e, também, as qualificações e os problemas de empregabilidade dos jovens). Note-se que a identificação das diferentes problemáticas e o seu posicionamento no esquema expressa, não só a sua relevância no contexto do diagnóstico realizado, mas também elementos que reflectem a sua própria evolução –(re)qualificação do Bairro, reforço das competências dos jovens, melhorar a imagem...-, em função das vontades das associações de Bairro (e de outros parceiros) e, sobretudo, das acções que têm vindo a implementar.

2.2. EIXOS ESTRUTURANTES E OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

A constelação de problemáticas representada funcionou como base para a construção dos Eixos Estruturantes da Intervenção. Estes foram discutidos, modificados e validados pelo GPL, após uma proposta inicial do GAT.

Os primeiros três Eixos Estruturantes dão resposta ao núcleo central de problemáticas (questões urbanísticas – e fundiárias – e domínio da segurança, que, neste caso, aparece associada à imagem), situando-se no conjunto dos mais valorizados (votados) pelos membros do GAT. A estes três Eixos junta-se o referente aos jovens (Eixo 4) que, embora não ocupe uma posição tão central na sistematização de problemáticas, integra-a com clareza.

Para além dos Eixos mencionados, existe um conjunto de Eixos que podemos classificar num segundo nível e que dão resposta às duas problemáticas restantes identificadas no esquema supra (sustentabilidade económica – respostas situadas ao nível do Eixo 5 e dinâmicas culturais – respostas situadas ao nível do Eixo 6). Nestes dois casos, trata-se de valorizar aspectos positivos.

Existe ainda um último Eixo (Cova da Moura – um Bairro Ecológico) que não tem correspondência directa com o esquema de problemáticas. A sua inclusão resultou de uma proposta da Comissão de Bairro que foi bem acolhida pelos parceiros, traduzindo uma estratégia de antecipação no domínio da qualificação ambiental. Efectivamente, com excepção de questões relacionadas com a recolha de resíduos sólidos, o Bairro não parece ter níveis de degradação ambiental superiores aos registados noutros locais, não se detectando, igualmente, práticas originais e relevantes neste domínio – com excepção das hortas urbanas, mas estas situam-se na envolvente próxima - , pelo que a proposta e posterior inclusão deste Eixo pode ser interpretada como o resultado de uma atitude pró-activa da Comissão de Bairro, secundada pelos restantes membros do GAT. Afinal, trata-se de acentuar a diferenciação e qualificação da Cova da Moura do futuro, apostando num ambiente diferente e de qualidade.

A associação destes Eixos, que ao nível das medidas e das tarefas terão, necessariamente, uma multiplicidade de cruzamentos, dá origem à estruturação da intervenção sócio-urbanística na Cova da Moura. Porque a filosofia de intervenção (ver ponto 2.3) incorpora, como princípios básicos, i) o respeito pela manutenção na Cova da Moura de todos os

residentes que desejarem continuar a viver no Bairro e ii) o “desenho” de uma solução urbanística que, qualificando a Cova da Moura, não ignore o lugar (as pessoas e o espaço que criaram) e a sua memória, o conjunto da intervenção foi designado como *Cova da Moura – um Bairro Sustentável*.

Note-se que a cada Eixo Estruturante estão associados determinados objectivos estratégicos, identificados a negrito no quadro subsequente.

Cova da Moura Um Bairro Sustentável

1 – COVA DA MOURA, um bairro legal para todos

Regularizar a Situação Fundiária, dos moradores, das construções e das infra-estruturas.

(Terrenos, acesso à habitação, regulamentação e acompanhamento técnico).

Conferir estabilidade à situação dos residentes, regularizando a sua situação – com base num leque diversificado de alternativas - em termos de acesso a habitações – dentro ou fora do Bairro – e a terrenos.

NÚMERO DE VOTOS: 24 (D)

2 – COVA DA MOURA, um bairro qualificado e aberto ao exterior

Qualificar o espaço urbano do Bairro, promovendo o seu ordenamento e assegurando espaço público e equipamentos de qualidade

(Urbanismo e ambiente urbano – espaço público, equipamentos e infra-estruturas).

Intensificar os fluxos entre o bairro e o exterior, promovendo mais entradas e uma maior interacção com a envolvente. Assegurar a mobilidade.

NÚMERO DE VOTOS: 28 (B)

3 – COVA DA MOURA, um bairro com nova imagem, seguro e tranquilo

Reconstruir a Imagem do Bairro e garantir Condições de Segurança

(Segurança colectiva e Prevenção da violência).

Combater a criminalidade e o tráfico de droga, devolver a rua aos moradores, assegurando boas condições para os vários grupos da população, incluindo os idosos e regularizar a situação dos imigrantes irregulares. Reconstruir a imagem da Cova da Moura, nos media, na AML e no país.

NÚMERO DE VOTOS: 37 (A)

4. COVA DA MOURA, um bairro com futuro para os jovens

Reforçar as competências dos jovens e alargar os seus espaços de participação

(Reforço das competências dos jovens em diversos domínios e Prevenção de comportamentos de risco. Preparar o futuro).

Criar actividades dirigidas à capacidade cívica, profissional e cultural dos jovens, sobretudo os mais novos; valorizar o capital humano jovem e promover a empregabilidade.

NÚMERO DE VOTOS: 27 (C)

5 – COVA DA MOURA, um bairro economicamente activo

Valorizar a economia local

(Dar continuidade e sustentabilidade a economia local através da qualificação e regularização das actividades económicas).

Qualificar as ofertas existentes; legalizar actividades; valorizar as oportunidades no domínio do empresariado étnico e divulgar fora do bairro as capacidades e as ofertas de serviços existentes.

NÚMERO DE VOTOS: 15 (E)

6 – COVA DA MOURA, um lugar criativo

Valorizar as especificidades do bairro

(Actividades, Eventos, Produções e Espaços Culturais).

Apoiar o associativismo. Promover as actividades e a oferta cultural, apostando nas referências existentes - elementos afro, hip-hop, etc.... - e na ampliação e qualificação das ofertas.

NÚMERO DE VOTOS: 7 (G)

7 – COVA DA MOURA, um bairro ecológico

(Práticas “amigas do ambiente”, energias alternativas, hortas urbanas)

(Conferir sustentabilidade ecológica ao Bairro)

NÚMERO DE VOTOS: 13 (E)

2.3. FILOSOFIA DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA - CENARIZAÇÃO E DISCUSSÃO DE ALTERNATIVAS

Como se pode depreender do diagnóstico participado e da sistematização de problemáticas, as opções relativas às questões urbanística e fundiária são centrais para o desenvolvimento de toda a estratégia de intervenção. Neste quadro, torna-se necessário apresentar uma pequena reflexão em torno do conteúdo de cenários alternativos de intervenção/evolução urbanística do Bairro, assumindo que um destes cenários funcionar como referência para a intervenção, correspondendo, no entender da equipa, à solução mais interessante.

2.3.1 Cenário 1 - Estratégia assente na Renovação (demolição das estruturas existentes e implementação de construção nova com modificações funcionais e urbanísticas)

Este tipo de estratégia já foi equacionada no âmbito de alguns estudos urbanísticos efectuados para o Bairro, que sugerem o arrasamento total ou a manutenção de pequenas parcelas deste, sobretudo situadas na parte NO.

Esta opção tem implícita uma estratégia urbana que prolonga os “tipos urbanísticos” da envolvente (prédios, sobretudo em banda, que variam dos 3-4 pisos aos 7-8, com a existência de algum espaço público tratado e de arruamentos que respeitam as normas

clássicas), implicando também alterações ao nível das estruturas sócio-demográficas e económicas pré-existentes, em virtude da transição populacional que inevitavelmente ocorrerá.

Pode-se assumir-se que o Cenário da Renovação admite duas alternativas:

C1.a) Renovação mista com realojamento *in situ*: Neste caso, os residentes que desejassem manter-se no Bairro, após uma triagem inicial, seriam realojados no interior da própria Cova da Moura, naturalmente em edifícios de habitação social que, como é sabido, correspondem, na maioria dos casos, à aplicação de normas construtivas de qualidade mais reduzida. Para além da componente realojamento, o Bairro teria também edifícios (ou partes destes) destinadas a promoção privada.

C1.b) Renovação assente numa opção exclusiva de promoção privada: Este cenário tem implícita a saída da totalidade da população que actualmente reside no Bairro (através do eventual pagamento de indemnizações, do realojamento e, eventualmente, do próprio apoio ao retorno a Cabo Verde) e o desenvolvimento de um processo de loteamento privado, possivelmente da responsabilidade directa dos proprietários ou de promotores que lhes tenham comprado o terreno. A manutenção de alguns antigos moradores no novo bairro passaria pela eventual aquisição de habitações por parte destes, no contexto do mercado livre.

i) Implicações sociais do processo

Desencadearia, inevitavelmente, uma onda de revolta intensa e relativamente abrangente entre a maioria dos actuais moradores (com o suporte das instituições que os representam), que veriam o seu investimento afectivo e financeiro e os seus laços sociais totalmente postos em causa. Relativamente à população da envolvente, cujas posições se inclinam mais para a reabilitação do Bairro do que para a sua demolição e desaparecimento, embora esta tenha um número de adeptos importante³, apenas o Cenário C1.b) cumpriria o último desiderato, uma vez que o Cenário C1.a) permitiria a manutenção da actual população no local, eventualmente, com agravamento dos processos sociais

³ Ver análise de inquérito exploratório aos residentes da envolvente incluída no Volume I deste estudo (Diagnóstico).

negativos – potenciados por urbanismo deficiente – e das tensões já existentes. Contudo, como os dados recolhidos no supracitado inquérito exploratório apontam para a existência de uma maioria da população da envolvente que, embora ache inaceitável a continuação da actual situação da Cova da Moura, encontra na reabilitação e requalificação do Bairro a melhor estratégia para a resolução dos problemas (e não na sua demolição), a solução centrada na renovação mista, bem como outras alternativas que implicam reabilitação e que aparecem ligadas a cenários apresentados a seguir, encontram, também junto dos residentes da envolvente, uma pertinência reforçada.

Atendendo a todo este contexto, os mais beneficiados pela solução associada a este cenário seriam, evidentemente, os proprietários dos terrenos.

ii) Procedimentos legais a desenvolver e instrumentos a mobilizar

- a) Definição da área de intervenção, eventualmente com recurso à delimitação da unidade de execução da Cova da Moura (vd. art. 120.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9).
- b) Definição das compensações a atribuir aos proprietários num eventual processo de expropriação.
- c) Quanto à entidade pública (Fazenda Nacional), o procedimento é o da afectação dos bens em causa, de acordo com o art. 6.º do Código das Expropriações, com negociações tendo em vista a obtenção de um acordo ou, na sua falta, através de um processo de arbitragem;
- d) Quanto aos proprietários privados, o método a seguir é o da negociação com os mesmos, seja no âmbito de um processo de expropriação, com declaração de utilidade pública (vd. art. 11.º e 13.º do Código das Expropriações), ou fora desse âmbito. A negociação directa terá sempre de anteceder a opção por um processo de expropriação (vd. art. 11.º, n.º 1, do mesmo Código). Poderá ainda recorrer-se a alternativas à compensação financeira (como, p. ex., a permuta de terrenos);
- e) Segundo um dos advogados dos proprietários, as opções preferidas são, por ordem decrescente: 1) a da compra dos terrenos (que pode ser feita segundo o processo das duas avaliações, previsto no Código das Expropriações); 2) a da compensação financeira fixada no âmbito de um processo de expropriação. A permuta é a hipótese menos desejada, e apenas é considerada se se tratar de uma permuta por terreno livre.

- f) Quanto aos residentes, a solução deve passar prioritariamente pelo realojamento em habitação social a construir no bairro [Cenário C1.a)], com regime de renda condicionada (garantindo condições para o alojamento na fase de transição);
- g) Outras alternativas para os residentes [Cenário C1.b)]: i) realojamento noutra local a designar, ou, em alternativa ao realojamento, proposta de aquisição (vd. art. 9.º, n.º 2, e 11.º, n.º 3, do Código das Expropriações); ii) estabelecimento de condições preferenciais na aquisição de fogos de promoção a custos controlados; iii) apoio ao retorno voluntário definitivo de munícipes/imigrantes para os países de origem, em troca do pagamento do valor da habitação que têm no concelho;
- h) Após a conclusão do processo [tanto no caso do Cenário C1.a), como no Cenário C1.b)], a Administração local poderá recorrer a programas de realojamento e requalificação – por via de um eventual prolongamento do PER (vd. Decreto-Lei n.º 163/93, de 7/5, revisto pelo Decreto-Lei n.º 93/95, de 9/5, pela Lei n.º 34/96, de 29/8, pelo Decreto-Lei n.º 1/2001, de 4/1, e pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28/10), do PER-famílias (ver Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28/10, e Decreto-Lei n.º 79/96, de 20/6), do PROHABITA (vd. Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3/6), ou de outros instrumentos que entretanto venham a ser criados.
- i) A pendência dos processos de “usucapião” que foram intentados não altera significativamente o cenário. A proprietária contestou e deduziu reconversão pedindo o reconhecimento da propriedade. Se ganhar terá título executivo e poderá proceder à evicção dos “ocupantes” que tenham perdido os processos. A pendência das acções implica que a situação das mesmas deverá ser tida em consideração em caso de negociação/expropriação.

iii) Características da intervenção sócio-territorial

No caso do Cenário C1.a), a intervenção implicaria uma estratégia de acompanhamento, lento e cuidado, do processo de realojamento *in situ*. O Plano de Acção construído em conjunto com o GPL e a Comissão de Bairro seria profundamente alterado, uma vez que os pressupostos dos pilares fundiário, urbanístico, económico (pela profunda alteração das condições físicas e de relacionamento sócio-territorial com fortes implicações ao nível dos negócios formais e informais) e ambiental se alterariam profundamente ou deixariam de fazer sentido.

Na eventual opção por este cenário, todos os aspectos positivos ligados às pré-existências que emergem da consideração de mais-valias associadas à opção de “urbanismo informal” (os fortes laços sociais existentes entre muitos habitantes do bairro, a ligação entre habitação e espaço “rural” através das hortas, a dinâmica económica existente...) se perderiam. Tendo em consideração os resultados de muitas experiências de realojamento de grandes contingentes demográficos em bairros razoavelmente densos, com cercas elevadas e baixa qualidade construtiva, o risco de não melhorar as condições de vida da população e de, eventualmente, potenciar as tensões sociais já existentes seria grande. A monitorização cuidada do processo e a oferta de espaço público e de equipamentos de qualidade constituir-se-iam como elementos-chave na estratégia de mitigação de riscos.

Os pilares relativos à segurança, à juventude e à criatividade continuariam a ser pertinentes, mas teriam de ser reajustados a um novo quadro de intervenção.

Na opção pelo Cenário C1.b), todo o quadro de intervenção sócio-territorial deixaria de fazer sentido. Trata-se, “apenas”, de negociar a saída dos actuais residentes e de monitorizar o processo de realojamento. Eventualmente, haveria que elaborar um programa de intervenção sócio-territorial adaptado ao novo local onde ficariam (re)alojadas a maioria das famílias.

2.3.2 Cenário 2 - Estratégia assente na reabilitação (tomar como referência as estruturas existentes no quadro de um processo de reabilitação)

Este cenário situa-se, em termos de pressuposto base, nos antípodas da hipótese que se acabou de descrever. Neste caso, a filosofia de intervenção parte do Bairro existente, considerado um lugar com problemas e potencialidades, que deve ser requalificado e reabilitado (em termos urbanístico-ambientais, sociais e económicos) de forma a melhorar a qualidade de vida da população.

Nesta situação, procura-se tirar partido dos aspectos positivos associados ao “urbanismo espontâneo” descrito acima e corrigir os elementos negativos existentes (a criminalidade e o tráfico de droga, as más condições de habitabilidade de diversos edifícios, as deficientes condições urbanísticas de algumas áreas do Bairro e outros – ver *Relatório de Diagnóstico e Matriz SWOT – volume 1*).

Deve dizer-se que este Cenário corresponde, na verdade, a “um leque de cenários”, uma vez que entre a manutenção de 80-90% da actual estrutura (lotes espontâneos e desorganizados com ou sem edifícios) edificado até à manutenção de 35-50%, várias são

as alternativas possíveis. Contudo, após uma análise detalhada das condições construtivas e de habitabilidade de todos os edifícios e da definição de parâmetros urbanísticos para o Bairro em termos de perfis de arruamentos, espaço público, equipamentos, distâncias entre edifícios (com base em normas mais flexíveis do que as estipuladas nos diversos regulamentos), é possível chegar a uma solução equilibrada que permita manter a estrutura essencial do Bairro, qualificando-a substancialmente, com óptimas implicações sobre a qualidade de vida dos residentes.

Esta solução implica, necessariamente, um processo de reparcelamento (redefinição dos lotes “espontâneos”) situado no âmbito do instrumento urbanístico que vier a ser aplicado à área de intervenção (PP ou outro). Os lotes “viáveis” (após elaboração e aprovação do instrumento urbanístico para o território) devem ser atribuídos, preferencialmente e em primeiro lugar, aos actuais residentes. Por último, esta solução tem implícita também uma valorização da ocupação com alojamentos unifamiliares ou bi-familiares (partindo das situações de auto-construção já existentes, que terão de ser sujeitas a um estudo de viabilidade das estruturas, que avalia a existência ou não dos necessários requisitos de segurança e salubridade antes de qualquer licenciamento), que poderá – ou não – ser combinada com outras soluções (seria desejável evitar a implantação de edifícios com mais de 3 pisos).

Efectivamente, podemos considerar que, tal como no caso do Cenário 1, nos encontramos perante duas alternativas distintas:

C2.a – Reabilitação exclusivamente centrada na estrutura pré-existente: Neste caso, privilegia-se uma opção que toma como elemento central de referência a estrutura urbanística actualmente existente no Bairro (traçado das vias, elementos separadores, pontos de ligação ao exterior, “quarteirões”...), pretendendo a operação de reabilitação introduzir apenas as alterações urbanísticas necessárias para corrigir as situações inviáveis (abertura de espaços para instalação dos equipamentos e áreas públicas em falta, correcção de traçados de ruas e melhoria das aberturas ao exterior, correcção e redução da densidade de quarteirões com níveis de qualidade urbanística muito baixos, etc.). Adicionalmente, esta opção aponta para uma tipologia residencial assente em alojamentos familiares e/ou bi-familiares (autónomos ou em banda), centrada na auto-construção (mantendo as existências que reúnam condições para tal ou efectuada no âmbito do processo de reparcelamento e renovação das construções, por exemplo, com o recurso a

projectos aprovados pré-existentes que seriam disponibilizados aos moradores que, legalmente, passariam a ocupar os lotes).

C2.b – Reabilitação combinada (estrutura pré-existente combinada com soluções novas): Esta alternativa assume os pressupostos referidos no caso anterior (C2.a), mas abre a possibilidade de combinação entre as soluções de tipo moradia individual apoiada em processos de auto-construção e outras soluções centradas na oferta pública de habitação, que, contudo, não devem colocar em causa a coerência urbanística do conjunto (i.e. os edifícios ou conjuntos de edifícios não devem exceder os três pisos). Neste caso, a solução combina reabilitação e conservação qualificada (situação base) com realojamento *in situ*.

Aplicadas de modo cuidado, quaisquer das soluções incluídas neste cenário, possibilitariam a satisfação de cinco requisitos-chave:

- Significativa e desejada melhoria da qualidade urbanística (e, em consequência, da qualidade de via) do Bairro;
- Aproveitamento das pré-existências, isto é dos elementos positivos e da identidade do lugar;
- Atenuação do potencial de tensão social, indo ao encontro dos anseios de uma parte significativa dos residentes (ancorados nas instituições locais) e, de algum modo, da própria população da envolvente, aparentemente sensível a uma intervenção de reabilitação e não desejando, necessariamente, a demolição do Bairro;
- Reforço do potencial de controlo sobre eventuais processos especulativos em virtude do processo de intervenção pública (ao nível dos terrenos e do urbanismo);
- Criação de condições para a implementação plena do Plano de Acção definido e negociado com os residentes, os representantes destes e as restantes instituições implicadas no Bairro.

Por último, importa dizer que, embora esta estratégia conte com o forte empenhamento do tecido institucional do Bairro e, provavelmente, da maioria da população, não está isenta de dificuldades, implicando diversas exigências.

i) Implicações sociais do processo

Esta estratégia contaria com o forte empenhamento do tecido institucional do Bairro e, provavelmente, da maioria da população, elementos que facilitariam a implementação de uma estratégia sustentada de requalificação urbanística e social. Contudo, a existência de interesses ligados à especulação imobiliária no interior do Bairro (“posse” de várias habitações, existindo o interesse de adquirir, no futuro, os terrenos que lhes correspondem para efectuar a sua posterior transacção no mercado livre; mercado de arrendamento amplo e sobre-aquecido que tira partido da Cova da Moura enquanto Bairro que exerce uma função de espaço de acolhimento e transição para população imigrante recém-chegada), que apesar de se situarem no âmbito do mercado informal, funcionam com processos idênticos aos do mercado formal, será um dos factores susceptíveis de gerar forte tensão durante o processo de reabilitação e realojamento parcial.

Relativamente à população da envolvente, é de admitir que a fase inicial se depararia com situações de desacordo e, pontualmente, de resistência, havendo que desenvolver um forte trabalho de promoção das relações entre a Cova da Moura e o resto da Amadora, explicando os benefícios do “desencravamento da primeira”.

No que diz respeito aos proprietários dos terrenos, os benefícios não seriam, provavelmente, tão fortes como no caso do Cenário 1, mas não há razão para que eventuais negociações (ou mesmo processo de expropriação) não se traduzam no pagamento de indemnizações relativamente justas.⁴

ii) Procedimentos legais a desenvolver e instrumentos a mobilizar

- a) Definição da área de intervenção, com eventual recurso à delimitação da unidade de execução da Cova da Moura (art. 120.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22/9).
- b) Abertura de concurso público para elaboração de Estudo Urbanístico (PP ou outro). Reparcelamento no âmbito do instrumento urbanístico que vier a ser aprovado.
- c) Definição das compensações a atribuir aos proprietários num eventual processo de expropriação.

⁴ Eventualmente, a própria Comissão de Bairro (ou a Associação de Moradores) poderiam negociar directamente com os proprietários dos terrenos. No entanto, esta solução é recusada pelos proprietários, pelo que não apresenta viabilidade.

- d) Quanto à entidade pública (Fazenda Nacional), o procedimento é o da afectação dos bens em causa, de acordo com o art. 6.º do Código das Expropriações, com negociações tendo em vista a obtenção de um acordo ou, na sua falta, através de um processo de arbitragem;
- e) Quanto aos proprietários privados, o método a seguir é o da negociação com os mesmos, seja no âmbito de um processo de expropriação, com declaração de utilidade pública (vd. art. 11.º e 13.º do Código das Expropriações), ou fora desse âmbito. A negociação directa terá sempre de anteceder a opção por um processo de expropriação (vd. art. 11.º, n.º 1, do mesmo Código). Poderá ainda recorrer-se a alternativas à compensação financeira (como, p. ex., a permuta de terrenos);
- f) Segundo um dos advogados dos proprietários, as opções preferidas são, por ordem decrescente: 1) a da compra dos terrenos (que pode ser feita segundo o processo das duas avaliações, previsto no Código das Expropriações); 2) a da compensação financeira fixada no âmbito de um processo de expropriação. A permuta é a hipótese menos desejada, e apenas é considerada se se tratar de uma permuta por terreno livre.
- g) Quanto aos residentes, a solução deve passar pelo apoio do Estado à reabilitação (ou eventual renovação, caso as habitações pré-existentes não tenham condições de segurança e salubridade embora se localizem em lotes “viáveis”) das habitações localizadas em lotes “viáveis” (definidos no âmbito de reparcelamento associado ao instrumento urbanístico que vier a ser aplicado ao Bairro e aprovado);
- h) Neste sentido, visando facilitar a legalização e a reabilitação das construções com condições para se manterem no espaço a requalificar, poderá justificar-se a elaboração de legislação menos rígida^{5/6} que permita um período de transição para a adopção das medidas necessárias e a avaliação, caso a caso, da segurança estrutural das construções;
- i) Vários instrumentos podem ser utilizados para a recuperação e reabilitação das habitações, como é o caso do SOLARH (vd. Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9/2).

⁵ Vd., neste sentido, o n.º 2 do art. 46.º da Lei n.º 91/95, de 2/9 (AUGI): “A assembleia, sob a proposta da câmara municipal, pode autorizar excepcionalmente a manutenção de construções que não preenchem os requisitos previstos no número anterior [os relativos às condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos susceptíveis de reabilitação], mediante aprovação do regulamento municipal.”

⁶ Note-se, ainda, que, nos termos do n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 91/95 (AUGI), “As construções existentes nas AUGI só podem ser legalizadas em conformidade e após a entrada em vigor do instrumento que titule a operação de reconversão, nos termos do artigo 4.º [i.e., o processo de reconversão é organizado como operação de loteamento da iniciativa dos proprietários, ou como operação de loteamento ou mediante plano de pormenor da iniciativa da respectiva câmara municipal.]”

- j) Em ambos os cenários (porque parte dos residentes desejarão, provavelmente, ser realojados fora do Bairro), mas especialmente no caso do Cenário C2.b) (aplicado à própria área do Bairro), a Administração local poderá recorrer a programas de realojamento e requalificação – por via de um eventual prolongamento do PER (vd. Decreto-Lei n.º 163/93, de 7/5, revisto pelo Decreto-Lei n.º 93/95, de 9/5, pela Lei n.º 34/96, de 29/8, pelo Decreto-Lei n.º 1/2001, de 4/1, e pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28/10), do PER-famílias (ver Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28/10, e Decreto-Lei n.º 79/96, de 20/6), do PROHABITA (vd. Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3/6), ou de outros instrumentos que entretanto venham a ser criados;
- k) A pendência dos processos de “usucapião” que foram intentados não altera significativamente o cenário. A proprietária contestou e deduziu reconvenção pedindo o reconhecimento da propriedade. Se ganhar terá título executivo e poderá proceder à evicção dos “ocupantes” que tenham perdido os processos. A pendência das acções implica que a situação das mesmas deverá ser tida em consideração em caso de negociação/expropriação.

iii) Características da intervenção sócio-territorial

O Plano de Acção desenhado no âmbito do processo participado de intervenção sócio-territorial assenta, em larga medida, num pano de fundo enquadrado pelas variantes deste Cenário.

Trata-se de implementar um conjunto integrado de medidas e tarefas, enquadradas pelos 7 pilares de intervenção apresentados no ponto anterior, cuja filosofia global de intervenção é “Cova da Moura, um Bairro Sustentável”.

Convém referir que o sucesso desta intervenção está dependente, em primeiro lugar do acolhimento político que lhe for dado e, em segundo lugar, do grau de empenhamento e envolvimento das instituições promotoras dos vários projectos (estes projectos associam, de forma coerente, conjuntos de tarefas). Adicionalmente, há também que frisar a centralidade das acções nos domínios urbanístico (não pode ser apenas “cosmética”) e da prevenção/combate à insegurança cidadã.

2.3.3 Cenário 3 - Estratégia mista - compatibilização entre algumas estruturas existentes e promoção privada nova

Este cenário pretende enquadrar a possibilidade de se estabelecer uma compatibilização entre uma parte das estruturas actualmente existentes (pelo menos 30 a 50% do actual Bairro) e um conjunto de novos edifícios que viriam a ser construídos no âmbito de um processo tradicional de promoção privada.

Embora possível, este cenário coloca problemas complicados de compatibilização urbanística e social. Em primeiro lugar, os edifícios actualmente existentes acabariam por funcionar como elementos padrão, o que implicaria que as novas estruturas urbanas deveriam respeitar alguns elementos base em termos de cêrceas, etc..., sob pena de se criar um espaço completamente desarticulado (tudo isto implicaria revisão do PDM para esta área). Em segundo lugar, um processo deste tipo geraria forte contestação da parte dos residentes actuais (divididos entre beneficiados e “expulsos”), cuja revolta se poderia estender, de forma sistemática, aos novos residentes da área de promoção privada.

i) Implicações sociais do processo

Como vimos, esta opção seria fortemente contestada por muitos residentes e pelas instituições do Bairro. De resto, envolveria, necessariamente, um realojamento relativamente extenso de muita população fora do Bairro que, inevitavelmente, incluiria um número de habitantes superior àquele que manifestou intenções de deixar a Cova da Moura, se tivesse condições para tal. Efectivamente, os dados recolhidos no inquérito à população residente implementado pela Comissão de Bairro, apontam para que cerca de 25% da população do Bairro esteja interessada, ou pelo menos disponível, para mudar a sua residência para outro local, desde que lhe sejam oferecidas condições para tal⁷. Ora no quadro deste cenário, o número de famílias a realojar nunca seria inferior a 50% das actualmente residentes no Bairro.

Relativamente à população da envolvente e aos novos residentes, é difícil prever o que se passaria a médio prazo. Contudo, não seria de descartar um potencial intensificar de conflitos e tensões entre os “velhos” residentes e os seus vizinhos, tanto recém-chegados como da envolvente do Bairro.

⁷ Ver, a este propósito, quer a informação contida no Volume I deste estudo (Diagnóstico), quer os elementos contidos na Ficha do Projecto 1.3 (*Soluções Residenciais*).

Para os proprietários dos terrenos talvez se tratasse de uma solução interessante, uma vez que permitiria a negociação de uma parte do espaço actualmente ocupado com o Bairro. Note-se, contudo, que a manutenção de uma parte substancial da actual Cova da Moura, mesmo que corresponda aos quarteirões mais qualificados, pode traduzir-se nalguma desvalorização da envolvente (como, de resto, acontece actualmente). Adicionalmente, os proprietários poderiam ver-se envolvidos, de forma directa ou indirecta, no realojamento de residentes fora do Bairro, assunto em não desejam ter qualquer envolvimento, de acordo com a informação recolhida em entrevista efectuada pelo GAT.

ii) Procedimentos legais a desenvolver e instrumentos a mobilizar

- a) Definição da área de intervenção, eventualmente com recurso à delimitação da unidade de execução da Cova da Moura (vd. art. 120.º do Decreto-Lei n.º 380/99 de 22/9).
- b) Definição, por um lado, das áreas a demolir (a atribuir ao processo de promoção privada com o necessário projecto de loteamento) e, por outro lado, das áreas em que se justifica a reabilitação. Determinação das compensações a atribuir;
- c) Realização dos procedimentos acima indicados a propósito dos cenários 1 e 2, relativamente às áreas que, respectivamente, sejam abrangidas por um processo de renovação e alvo de um processo de reabilitação;
- d) Quanto à entidade pública (Fazenda Nacional), o procedimento é o da afectação dos bens em causa, com negociações tendo em vista a obtenção de um acordo ou, na sua falta, através de um processo de arbitragem;
- e) Quanto aos proprietários privados, o método a seguir é o da negociação com os mesmos, seja no âmbito de um processo de expropriação, com declaração de utilidade pública (vd. art. 11.º e 13.º do Código das Expropriações), ou fora desse âmbito. A negociação directa terá sempre de anteceder a opção por um processo de expropriação (vd. art. 11.º, n.º 1, do mesmo Código). Poderá ainda recorrer-se a alternativas à compensação financeira (como, p. ex., a permuta de terrenos) (ver posição de do representante jurídico de um dos proprietários dos terrenos nos cenários anteriores);
- f) Quanto aos residentes abrangidos pelo processo de renovação, a solução deve passar pelo realojamento em habitação social a construir fora do bairro (vd. *supra*);