

DO ATIVISMO À COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS URBANAS

Experiências no sul da Europa

LUISA PEGORINI SOUZA

Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO

Orientadora: Professora Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda
Lacerda Vázquez

JUNHO DE 2020

MESTRADO EM PLANEAMENTO E PROJECTO URBANO 2019/2020

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

SECÇÃO DE PLANEAMENTO DO TERRITÓRIO E AMBIENTE

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ mppu@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano – 2019/2020 – Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2020.*

As opiniões e informações incluídas neste documento representam unicamente o ponto de vista do respetivo Autor, não podendo o Editor aceitar qualquer responsabilidade legal ou outra em relação a erros ou omissões que possam existir.

Este documento foi produzido a partir de versão eletrónica fornecida pelo respetivo Autor.

Aos meus Pais, Irmão e Henrique

*“As cidades têm a capacidade de fornecer algo para todos,
somente porque, e somente quando, são criadas por todos”*

Jane Jacobs

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste ciclo contribuiu para o meu amadurecimento académico e profissional, mas sobretudo para o meu crescimento pessoal, por ser um processo que me desafiou de inúmeras formas e me fez desenvolver cada vez mais humildade, resiliência e perseverança. É importante reconhecer que não seria possível chegar até aqui sem a ajuda de tantas pessoas que cruzaram o meu caminho e me auxiliaram de alguma forma. Por isso, quero agradecer a todos e todas que contribuíram com o meu processo de aprendizado e tornaram essa vitória possível.

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Isabel Breda Vázquez, pelas orientações regulares, pela exigência e sinceridade, pela confiança, pelas sugestões pertinentes e, principalmente, por ser tão paciente e compreensiva no decorrer deste processo. Obrigada por colocar-se sempre à disposição para me ajudar e por compartilhar tanto conhecimento comigo.

Aos meus pais, Dorival e Marli, pelo apoio incondicional, pelos conselhos, pelo carinho e por me proporcionarem a oportunidade de estar aqui hoje, concluindo mais essa etapa. Ao meu irmão, Kim, por se fazer tão presente na minha vida e por ser um amigo em todos os momentos. Vocês são meus exemplos de humildade e perseverança, meu porto seguro, agradeço profundamente por acreditarem no meu potencial e me incentivarem a alçar voos cada vez mais altos.

Ao Henrique, por todo amor e companheirismo durante esses anos. Obrigada pelo apoio, por toda a força durante a dissertação e por ajudar a tornar esse percurso mais leve.

Aos professores que contribuíram para a minha formação e processo de aprendizagem. A todos os colaboradores e colaboradoras da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, que sempre se esforçaram para atender as demandas dos alunos. E aqui não posso deixar de agradecer especialmente à Cláudia Correia, que desde 2016 têm me auxiliado a resolver tantas questões burocráticas dentro da Universidade.

Às minhas queridas colegas do Mestrado em Planeamento e Projecto Urbano, Bruna, Camila e Sonia, que escutaram pacientemente minhas explicações sobre a dissertação e que sempre estiveram dispostas a me ajudar.

Ao Giovanni Allegretti e ao Miguel Graça, pelos conselhos, sugestões e por me colocaram em contacto com outras pessoas. À Helena Mire Soares, à Susana Sousa e à Maria Francesca de Tullio, pela valiosa contribuição nos estudos de caso. Agradeço sinceramente a todos esses profissionais que se disponibilizaram a contribuir com este trabalho, aos entrevistados que partilharam conhecimento e as experiências pessoais dentro dos processos colaborativos, que tanto enriqueceram esta investigação e me inspiraram a acreditar e lutar pela construção de cidades mais justas.

Por fim, agradeço a todos os amigos e familiares que, apesar da distância física, contribuíram para que eu concluísse mais uma etapa da minha jornada pessoal e profissional.

RESUMO

Esta dissertação se propõe a analisar o impacto do envolvimento cívico no desenho e na implementação de políticas urbanas, com o objetivo de identificar e explorar diferentes formas de se construir relacionamentos colaborativos entre os cidadãos e a administração pública, no âmbito das práticas de coprodução. A partir de diferentes experiências no sul da Europa, pretende-se perceber se houve aumento do potencial para transformação social quando processos *bottom-up* encontraram estruturas *top-down* e, finalmente, questionar se a coprodução pode ser considerada uma abordagem socialmente inovadora no campo das políticas urbanas.

A partir do enquadramento histórico das políticas urbanas, discute-se o processo de neoliberalização das cidades e as consequentes reações dos movimentos urbanos; o empoderamento e o envolvimento dos cidadãos do campo das políticas públicas, que leva ao debate das práticas socialmente inovadoras que emergem “de baixo para cima”, sobretudo em contextos de austeridade, com o objetivo de resolver problemas coletivos. Por último, é feita uma extensa revisão da literatura sobre a coprodução de serviços públicos, temática que embasou os critérios de escolha dos estudos de caso e o direcionamento da investigação.

Com o intuito de aprofundar a compreensão dos conceitos discutidos na revisão da literatura, serão investigados três estudos de caso no sul da Europa, os quais buscam, por um lado, compreender as ferramentas que possibilitam aos cidadãos passarem da participação passiva à coprodução (Albrechts et al., 2019) e, por outro, investigar como as instituições públicas podem acolher os processos iniciados por grupos de cidadãos ativos, sem comprometer a legitimidade dessas iniciativas.

Os dois primeiros representam experiências iniciadas por grupos ativistas, que emergiram de demandas da comunidade local, mas que foram além da subversão (Mitlin, 2018) ao encontrar apoio formal do poder público – que deu aos cidadãos direito à voz e voto. O terceiro e último estudo de caso apresenta a perspectiva inversa, ao mostrar como um experimento criado pela administração central e, portanto, *top-down*, foi capaz de empoderar a comunidade local, incluir verdadeiramente os cidadãos no desenho e implementação de estratégias para a regeneração urbana de três territórios socialmente vulneráveis.

Em face da análise desenvolvida, com base na investigação dos respetivos estudos de caso e no confronto com o debate teórico, conclui-se que o envolvimento cívico nas políticas urbanas tem se apresentado promissor para gerar potencial de transformação das intervenções no território, mas que também pode incentivar práticas inovadoras dentro da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Ativismo, coprodução, envolvimento cívico, inovação social, políticas urbanas

ABSTRACT

This Master thesis intends to analyse the impact of the civic engagement in the design and implementation of urban policies, aiming at identifying and exploring different ways to build collaborative relationships between citizens and the public administration, within the scope of co-production practices. From different experiences in Southern Europe, is intended is to realize if there was increase of the potential for social transformation when the bottom-up processes met top-down structures and, finally, to question whether co-production can be considered a socially innovative approach in the field of urban policies.

From the historical framework of the urban policies, the process of neoliberalization of the cities and the consequent reactions of urban movements are discussed; the empowerment and the engagement of the citizens in the field of public policies, that leads to the discussion of socially innovative practices that grows bottom-up mainly in austerity contexts to solve collective issues. Lastly, an extensive review of the literature about coproduction of public services, theme that was the base for the study cases selection criteria and the targeting of this research.

To improve de comprehension of the concepts discussed in the literature review, three cases in the south Europe will be studied, trying to, not only understand the tools that allow the citizens to move from a passive participation to the coproduction (Albrechts et al., 2019), but also to explore how the public entities can welcome the processes initiates by groups of active citizens, without compromising the legitimacy of the initiatives.

The first to study cases represent experiences initiated by activist groups, that emerged from demands of the local community, but that went beyond the subversion (Mitlin, 2018) when they found formal support in the public power – that gave the citizen the right to voice and to vote. The third and last study case presents the inverted perspective, presenting how an experiment created by the central administration, and thus top-down, was capable of empowering the local community, truly including the citizens in the design and implementation of strategies for the urban regeneration of three territories socially vulnerable.

Facing the developed analysis, based on the research of the presented study cases and the confrontation with the theoretical discourse, the conclusion is that the civic engagement in urban policies has been presented as promising to generate transformation potential in the territory interventions, but it can also incentivize innovative practices inside the public administration.

KEYWORDS: Activism, co-production, civic engagement, social innovation, urban policies

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v
ÍNDICE DE FIGURAS	ix
ÍNDICE DE TABELAS	xi
SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS.....	xiii
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. TEMÁTICA E OBJETIVOS.....	1
1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	2
2. POLÍTICAS URBANAS E ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS.....	3
2.1. INTRODUÇÃO	3
2.2. NEOLIBERALIZAÇÃO DAS CIDADES, AUSTERIDADE E ATIVISMO URBANO	4
2.3. INOVAÇÃO SOCIAL.....	6
2.4. EMPODERAMENTO E ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS NA POLÍTICA	8
2.5. COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	11
2.5.1. DEFINIÇÃO DO CONCEITO	11
2.5.2. DA PARTICIPAÇÃO CLÁSSICA À COPRODUÇÃO: DIFERENTES FORMAS DE ATUAÇÃO	15
2.5.3. MOTIVAÇÕES E BARREIRAS PARA A COPRODUÇÃO	17
2.6. SÍNTESE.....	21
3. ESTUDOS DE CASO: EXPERIÊNCIAS DE COPRODUÇÃO NO SUL DA EUROPA	23
3.1. PERTINÊNCIA DOS ESTUDOS DE CASO	23
3.2. METODOLOGIA	24
3.3. ESTUDO DE CASO: CAN BATLLÓ (BARCELONA, ESPANHA) E A COPRODUÇÃO ENTRE GRUPOS ATIVISTAS E ADMINISTRAÇÃO LOCAL.....	26
3.3.1. ENQUADRAMENTO	26
3.3.2. CO-CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO COMUNITÁRIO AUTOGERIDO	27
3.3.3. PROJETOS AUTÓNOMOS COPRODUZIDOS: COÒPOLIS E LA BORDA.....	30

3.3.4. RESULTADOS	35
3.4. ESTUDO DE CASO: EX-ASILO FILANGIERI (NÁPOLES, ITÁLIA) E A COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS DIRECIONADAS AOS BENS COMUNS	39
3.4.1. ENQUADRAMENTO	39
3.4.2. USO CÍVICO E COLETIVO DE BENS PÚBLICOS	41
3.4.3. INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL	44
3.4.4. ENTREVISTA	45
3.4.5. RESULTADOS	49
3.5. ESTUDO DE CASO: INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS (PORTUGAL) E A IMPORTÂNCIA DO SUPORTE INSTITUCIONAL EM INTERVENÇÕES COPRODUZIDAS	53
3.5.1. ENQUADRAMENTO	53
3.5.2. ANÁLISE DOCUMENTAL	54
3.5.3. ENTREVISTAS	57
3.5.4. RESULTADOS	63
 4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	 67
4.1. CONCLUSÕES	67
4.2. RECOMENDAÇÕES	70
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	73
 ANEXO I	 81
ANEXO II	83
ANEXO III	85
ANEXO IV	89
ANEXO V	91

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Barcelona, com indicação do local de Can Batlló.....	26
Figura 2 – Enquadramento do Estudo de Caso, localização de Can Batlló	26
Figura 3 – Linha do tempo do imóvel de Can Batlló	27
Figura 4 – Demolição do muro, para abrir Can Batlló ao acesso público.....	29
Figura 5 – Estrutura de grupos e projetos ligados à Plataforma Can Batlló até 2015.....	31
Figura 6 – Oficina de arquitetura e a cocriação dos espaços	34
Figura 7 – Mapa de Nápoles, com indicação do Ex-Asilo Filangieri.....	40
Figura 8 – Enquadramento do Estudo de Caso, localização do Ex-Asilo Filangieri.....	40
Figura 9 – Linha do tempo do Ex-Asilo Filangieri e o reconhecimento dos bens comuns	41
Figura 10 – Assembleia pública no Asilo	42
Figura 11 – Esquema da organização interna do Asilo	43
Figura 12 – Linha do tempo da Iniciativa Bairros Críticos	54
Figura 13 – Modelo de Gestão da fase de implementação da Iniciativa Bairros Críticos	55
Figura 14 – Unidade de Acompanhamento Estratégico Local (Cova da Moura)	56
Figura 15 – Síntese dos diferentes níveis de participação pública de cada experiência	69

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Processos de empoderamento e seus resultados	9
Tabela 2 – Espectro da Participação Pública	11
Tabela 3 – Cocriação e coprodução, de acordo com o grau de envolvimento cívico	14
Tabela 4 – Fatores que influenciam os atores da coprodução	20
Tabela 5 – Principais fatores que influenciaram a coprodução em Can Batlló	36
Tabela 6 - Características socialmente inovadoras em Can Batlló	38
Tabela 7 – Principais fatores que influenciaram a coprodução no Ex-Asilo Filangieri	50
Tabela 8 – Características socialmente inovadoras no Ex-Asilo Filangieri	52
Tabela 9 – Principais fatores que influenciaram a coprodução na Iniciativa Bairros Críticos	65
Tabela 10 – Características socialmente inovadoras na Iniciativa Bairros Críticos	66
Tabela 11 – Síntese dos principais fatores que influenciaram a coprodução em cada experiência	68
Tabela 12 – Síntese de elementos socialmente inovadores assentes em cada experiência	70
Tabela 13 – Os regimes de administração pública e o papel dos profissionais	81
Tabela 14 – Medidas estabelecidas no PDE de Sants-Montjuïc 2017-2021.....	83
Tabela 15 – Especificidade dos territórios de intervenção da Iniciativa Bairros Críticos.....	85
Tabela 16 – Desenvolvimento da 1ª fase da IBC, de novembro de 2005 a julho de 2006	85
Tabela 17 – Proposta de Intervenção aprovada para cada território.....	87
Tabela 18 – Resumo do uso cívico do Asilo, de março de 2012 a agosto de 2016.....	91
Tabela 19 – Uso cívico do Asilo distribuído por ano	91

SÍMBOLOS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

CB – Can Batlló

ESS – Economia Social e Solidária

UE – União Europeia

GAT – Grupo de Apoio Técnico

GC – Grupo de Consultores

GPL – Grupo de Parceiros Locais

GT – Grupo de Trabalho

GTIM – Grupo de Trabalho Interministerial

HPO – Habitação sob Proteção Oficial

IBC – Iniciativa Bairros Críticos

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

INH – Instituto Nacional de Habitação

MFEEE – Mecanismos Financeiros do Espaço Económico Europeu

PDE – Plano de Desenvolvimento Económico

PA – Plano de Ação

PF – Parceiros Financeiros

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

SF – Sistema de Financiamento

SG – Sistema de Gestão

SP – Sistema de Parcerias

UAEL – Unidade de Ação Estratégica Local

1

INTRODUÇÃO

1.1. TEMÁTICA E OBJETIVOS

O início do século XXI foi marcado por um intenso processo de neoliberalização das cidades e de investimento em projetos de “embelezamento” das áreas centrais, que aprofundaram a fragmentação urbana e a desigualdade social (Pratt, 2011), além de diminuir o espaço para contestação dos grupos socialmente marginalizados (Martí-Costa & Pradel-Miquel, 2012; Mayer, 2013). Com a crise financeira de 2008, os grupos mais vulneráveis da sociedade foram mais uma vez atingidos, enquanto governos de vários países do norte global adotaram políticas de austeridade e cortes nos orçamentos das cidades, intensificando ainda mais o processo de privatização do solo urbano, em vez de revertê-lo (Peck, 2012).

Desde então, as cidades têm enfrentado novos desafios relacionados às crescentes desigualdades sociais, o que provocou a reação de grupos ativistas e gerou uma nova onda de reivindicações e mobilizações urbanas, muito diferente das ondas que ocorreram na segunda metade do século passado (Mayer, 2013). Isso porque os desafios atuais já não aceitam o velho *modus operandi* dos agentes que tradicionalmente construíram as cidades, em vez disso eles exigem respostas inovadoras (ibid.). Em um contexto de crise econômica generalizada e austeridade (Peck, 2012), os cidadãos começaram a se organizar para buscar soluções coletivas para lidar com seus problemas, uma vez que o poder público se mostrou insuficiente para atender suas demandas (Albrechts et al., 2019; Eizaguirre & Parés, 2019).

Nos últimos anos, a coprodução tem sido considerada a pedra angular da inovação social e, por isso, o envolvimento cívico nas políticas passou a ser reconhecido como condição necessária para a inovação do setor público, com o objetivo de desenvolver políticas mais eficientes, que realmente atendam às necessidades dos cidadãos e que demandem menos recursos públicos (Voorberg et al., 2015). Em outras palavras, essa abordagem é uma alternativa que possibilita aos governos “fazer mais com menos” (Alford, 2009; Comissão Europeia, 2011). No entanto, a economia de recursos financeiros não implica, necessariamente, em desresponsabilização do poder público pela provisão de bens e serviços aos cidadãos, mas se apresenta como uma estratégia para otimizar o uso desses recursos.

Com base nos diferentes graus de envolvimento cívico nas políticas públicas (IAP2, 2007), será desenvolvido um debate sobre práticas socialmente inovadoras (Moulaert et al., 2013, 2017) e a coprodução de serviços públicos (Parks et al., 1981; Ostrom, 1996), um conceito cunhado na década de 1970, dentro da Administração Pública, mas que com o passar dos anos teve sua definição ampliada para outras áreas de conhecimento. Nessa dissertação, é importante dizer que esse conceito será ampliado para compreender os aspectos que interessam ao campo das políticas urbanas.

A partir do debate teórico atual sobre os referidos temas, esta dissertação se propõe a analisar o impacto do envolvimento cívico no desenho e na implementação de políticas urbanas, a fim de perceber de que

forma se constrói o relacionamento colaborativo entre a sociedade civil e a administração pública, no âmbito dessas práticas. O objetivo, portanto, é perceber o potencial de transformação social que é gerado quando os processos *bottom-up* encontram a estrutura *top-down*, para então compreender o papel da coprodução enquanto abordagem socialmente inovadora no campo das políticas urbanas.

Para aprofundar os conceitos discutidos no debate teórico, serão apresentados três estudos de caso no sul da Europa. Os dois primeiros casos são processos iniciados por grupos ativistas, que emergiram a partir de demandas da comunidade local, mas que foram além da subversão (Mitlin, 2018) ao encontrar apoio formal do poder público – que deu aos cidadãos direito à voz e voto. O caso de Can Batlló (Barcelona, Espanha) tem como objetivo específico investigar como um processo iniciado por grupos ativistas foi capaz de pressionar a administração local a assumir o ônus da reabilitação de um espaço devoluto, que resultou em um relacionamento de coprodução ao nível de serviços públicos e políticas urbanas. O caso do Ex-Asilo Filangieri (Nápoles, Itália), por sua vez, tem como objetivo específico investigar de que forma uma comunidade informal de artistas contribuiu para a inovação das políticas de reconhecimento dos “bens comuns” na Itália, enquanto investiga a abordagem utilizada pela administração, que acolheu a iniciativa dos cidadãos, sem comprometer a legitimidade do processo. O terceiro caso, Iniciativa Bairros Críticos, apresenta a perspectiva inversa e mostra como um experimento *top-down*, que nasceu dentro da administração central, foi capaz de capacitar e empoderar a comunidade local, a fim de incluir verdadeiramente os cidadãos no desenho e implementação de estratégias para a regeneração urbana de três territórios distintos.

A partir da análise desses três estudos de caso, a investigação busca, por um lado, compreender as ferramentas que possibilitam aos cidadãos passarem da participação passiva à coprodução (Albrechts et al., 2019) e, por outro, investigar como as instituições públicas podem acolher os processos iniciados por grupos de cidadãos ativos, sem comprometer a legitimidade dessas iniciativas.

1.2. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O *Capítulo 1* traz uma breve introdução do tema escolhido, os objetivos buscados pela investigação e a estrutura empregada na dissertação.

O *Capítulo 2* corresponde à revisão da literatura, com debates teóricos que lançam luz sobre os conceitos que serão retomados nos estudos de caso. A partir do enquadramento histórico das políticas urbanas, discute-se o processo de neoliberalização das cidades e as consequentes reações dos movimentos ativistas urbanos; as práticas socialmente inovadoras que emergem “de baixo para cima” em contextos de crise e austeridade, com o objetivo de resolver problemas coletivos; o empoderamento e o envolvimento dos cidadãos do campo das políticas públicas; e, por fim, será feita uma extensa revisão da literatura sobre a coprodução de políticas e serviços públicos, temática que embasou os critérios de escolha dos estudos de caso e o direcionamento da investigação.

O *Capítulo 3* centra-se nos estudos de caso. No primeiro momento, apresenta-se a pertinência dos estudos de caso, os critérios utilizados na escolha e a metodologia empregada na investigação. Em seguida, discutem-se três experiências de coprodução de políticas urbanas no sul da Europa, em Espanha (*Can Batlló*), Itália (*Ex-Asilo Filangieri*) e Portugal (*Iniciativa Bairros Críticos*), respectivamente.

Por fim, o *Capítulo 4* é dividido em duas partes. No primeiro momento, as conclusões apresentam uma breve discussão e síntese conclusiva sobre os estudos de caso discutidos no capítulo anterior e, em seguida, apresentam-se as recomendações para possíveis investigações futuras e também para as políticas urbanas, com base no confronto entre os resultados da investigação e os debates temáticos abordados na revisão da literatura.

2

POLÍTICAS URBANAS E ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS

2.1. INTRODUÇÃO

Este capítulo se dedica a desenvolver a revisão do debate teórico existente, que lança luz sobre os conceitos que serão retomados pelos estudos de caso, no próximo capítulo.

A *Seção 2.2* parte de um enquadramento histórico das políticas urbanas no contexto europeu, para então discutir o processo de neoliberalização das cidades (Harvey, 2012; Peck, 2012) e as consequentes reações de grupos ativistas (Mayer, 2013), que resultaram em três ondas de reivindicações urbanas, respetivamente nas décadas de 1960, 1980 e 2000. A partir de 2007 as cidades começam a enfrentar novos desafios relacionados à implementação de políticas de austeridade (Peck, 2012) e contenção de gastos dos governos no sul da Europa (Parés, Boada, et al., 2017; Eizaguirre & Parés, 2019). Com a intensificação da fragmentação social no tecido urbano e a insuficiência do Estado em responder aos problemas atuais da sociedade, os cidadãos têm se auto-organizado cada vez mais para buscar respostas inovadoras para os seus problemas coletivos (Arampatzi, 2017; Parés, Ospina, et al., 2017; Eizaguirre & Parés, 2019).

A *Seção 2.3* delimita o conceito de “inovação social”, a partir de trabalhos desenvolvidos por Moulaert e outros estudiosos (2010, 2013, 2017). Para a investigação, adotou-se a definição apresentada por Martinelli (2010), que considera a inovação social como a combinação de três fatores: a satisfação das necessidades coletivas; o empoderamento de grupos sociais marginalizados; e a mudança das relações sociais, de poder ou governança. Compreender a inovação social a partir da abordagem desses autores é importante para compreender a escolha dos estudos de caso e os resultados que cada um apresenta.

A *Seção 2.4* aborda as questões ligadas ao empoderamento e ao envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas. Alguns autores afirmam que o empoderamento aumenta à medida que a ação individual progride para a ação coletiva, ou seja, quando é capaz de mobilizar grupos de cidadãos ou comunidades (Zimmerman, 2000; Bailey & Pill, 2015).

A *Seção 2.5* dedica-se a um extenso debate sobre a coprodução de políticas e serviços públicos, cujo conceito nasce dentro do campo da Administração Pública e descreve as diferentes relações que podem existir entre o “produtor regular” e o “cliente” (Ostrom, 1996), com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos ou a adesão das políticas públicas. Nessa abordagem, os cidadãos são aceitos como “não-especialistas” ou “especialistas em si mesmos” (Pestoff, 2012; Fledderus, 2018). Posteriormente, outros estudiosos ampliaram o conceito para o campo das políticas urbanas (Mitlin, 2008; Watson, 2014; Schlappa, 2017; Atkinson et al., 2018; Eizaguirre & Parés, 2019).

A *Seção 2.6* faz a síntese do capítulo e dos principais conceitos discutidos pela revisão da literatura.

2.2. NEOLIBERALIZAÇÃO DAS CIDADES, AUSTERIDADE E ATIVISMO URBANO

Antes da Segunda Guerra Mundial, as áreas centrais eram a parte mais importante da cidade e, por isso, a administração pública entendia que elas deveriam ser estimuladas economicamente e serem acessíveis a todo tipo de infraestrutura (Ostendorf, 1992 apud Musterd & Ostendorf, 2008). Essa lógica fez com que antigos edifícios residenciais antigos fossem demolidos para abrir espaço à construção de bancos, lojas e instituições governamentais, enquanto as políticas habitacionais ficaram subordinadas às necessidades económicas das cidades (Musterd & Ostendorf, 2008). Após a Segunda Guerra essa política continuou por mais alguns anos, ao mesmo tempo que a demanda por habitações dignas ganhava mais importância, o que levou governos e construtoras a investirem no desenvolvimento dos subúrbios e na construção de acomodações em novas cidades e áreas periféricas, em vez de renovar o estoque imobiliário já existente (Roberts, 2000; Musterd & Ostendorf, 2008).

Por essa razão, a década de 1960 foi marcada pelo crescimento periférico e suburbano, com ênfase em políticas de revitalização urbana (Roberts, 2000). Nesse período, o modelo fordista de desenvolvimento foi predominante, representado pela “cidade *keynesiana*”, na qual o estado assumiu grande parte da responsabilidade pelo bem-estar coletivo, de forma autoritária e burocrática (Mayer, 2013).

A primeira onda de mobilizações urbanas e sociais – ou onda da emancipação radical (Moulaert et al., 2017) – aconteceu durante as décadas de 1960 e 1970, com o objetivo de dismantelar o estado autoritário e desafiar as instituições patriarcais de bem-estar social, educação e saúde (Mayer, 2013; Moulaert et al., 2017). Ainda que esse modelo de desenvolvimento tenha expandido as infraestruturas de uso coletivo e tenha atendido as necessidades da população por um tempo, os movimentos urbanos reivindicaram maior abertura para a participação cívica na tomada de decisões e contestaram a “cidade fordista-keynesiana”, pela sua padronização, zoneamento funcional, suburbanização e hostilidade do espaço urbano (Mayer, 2013).

A criação de novas cidades e a migração da população e de empresas para os subúrbios levantaram o questionamento sobre a contínua degradação das habitações em áreas centrais, o que levou às políticas de renovação urbana realizadas na década de 1970 (Roberts, 2000; Musterd & Ostendorf, 2008). A atuação das políticas de renovação urbana aconteceu inicialmente no nível regional e, posteriormente, no nível local, com foco nas habitações da classe desfavorecida, tanto na melhoria física das residências existentes quanto na construção de novas (Musterd & Ostendorf, 2008). Com a contenção de gastos públicos e crescimento da influência exercida pelo investimento privado, houve o fortalecimento do papel desempenhado pelo setor privado (Roberts, 2000).

Embora muitas das políticas urbanas da década de 1970 tenham continuado na década de 1980, houve afastamento da ideia de que o governo central deveria ou poderia fornecer todos os recursos necessários para apoiar as intervenções políticas, o que aumentou a atração de capital privado e enfatizou o papel das parcerias público-privadas (Roberts, 2000). Esse período pode ser identificado como “redesenvolvimento urbano” e aconteceu em resposta ao processo de suburbanização e, portanto, o foco das políticas urbanas voltou-se para o reforço e o crescimento da economia urbana e o desenvolvimento de cidades compactas e competitivas, por meio de investimento em grandes projetos, como museus e óperas (Roberts, 2000; Musterd & Ostendorf, 2008; Martí-Costa & Pradel-Miquel, 2012). A lógica da política urbana neoliberal é que “*a redistribuição de riqueza para bairros, cidades e regiões menos favorecidas era fútil, e que os recursos deveriam ser canalizados para polos dinâmicos de crescimento empreendedor*” (Harvey, 2012, p. 29 tradução própria).

O urbanismo de austeridade (Peck, 2012) da década de 1980 marcou o início da mudança global em direção a um paradigma neoliberal, que atacava as instituições *keynesianas* de bem-estar (Mayer, 2013). Problemas como o aumento da pobreza urbana e do desemprego, o surgimento de novas necessidades

de moradia e o crescimento de assentamentos informais somaram-se às contenções de gastos públicos por parte das instituições públicas (Mayer, 2013). Esse contexto de austeridade levou os governos locais a buscarem soluções inovadoras para resolver os seus problemas sociais, além de se abrirem ideologicamente para soluções que os grupos ativistas usavam, transformando a relação entre os movimentos e as administrações locais: o que costumava ser antagônico, passou a apresentar caráter mais cooperativo (Mayer, 2013).

A segunda onda de mobilizações urbanas aconteceu entre a década de 1980 e 2000 e suas reivindicações foram diferentes da primeira onda. Enquanto a primeira tinha como objetivo dismantlar as instituições de bem-estar e o estado autoritário, a segunda surgiu como reação às políticas de redesenvolvimento para os bairros e comunidades em declínio (Mayer, 2013; Moulaert et al., 2017). Os projetos emblemáticos desenvolvidos nesse período levaram ao agravamento das condições ecológicas nessas áreas e, como resposta, os movimentos cívicos adotaram estratégias de sustentabilidade e segurança alimentar, que também serviram de base para muitos movimentos sociais e ecológicos da atualidade (Moulaert et al., 2017).

O início dos anos 1990 marcou a mudança gradual das políticas urbanas em direção a uma visão mais compreensiva e integradora, por meio do reconhecimento de novos problemas e desafios - por exemplo, a introdução da ideia de sustentabilidade ambiental (Roberts, 2000), além da ênfase dada ao desenvolvimento integrado de áreas e a regeneração urbana através de parcerias público-privadas (Roberts, 2000; Musterd & Ostendorf, 2008; Mayer, 2013).

Com o objetivo de promover a competitividade urbana, foram criadas novas políticas e modelos de prestação de serviços sociais que dependiam do envolvimento cívico (Healey, 1997), assim, as organizações comunitárias foram cada vez mais inseridas nos programas de revitalização e ativação dos bairros, uma característica que se tornou a marca registrada da cidade neoliberal (Mayer, 2013). No entanto, Musterd e Ostendorf (2008) criticaram as abordagens integradoras da década de 1990 e alegaram incoerência, isso porque o foco dessas políticas foi em intervenções físicas que deslocaram os problemas sociais para outros bairros e, portanto, não se sabe como a “integração” realmente acontece. Um exemplo dessas práticas integradoras é a política de regeneração realizada nos Países Baixos desde 1994, onde parte das habitações em bairros desfavorecidos foi demolida (ainda que os edifícios estivessem em bom estado de conservação) para dar espaço a habitações de padrão mais alto, com o objetivo de diversificar o estoque imobiliário e promover o *mix social* (Musterd & Ostendorf, 2008).

Foi também durante a década de 1990 que cultura, criatividade e inovação se tornaram elementos-chave para a regeneração econômica nas cidades, uma vez que a produção industrial foi parcialmente deslocada para outras partes do mundo, principalmente para o sul global (Watson, 2016; Pradel-Miquel, 2016). O surgimento de políticas locais voltadas para a revitalização cultural e a economia da criatividade se mostraram como estratégias úteis para melhorar a imagem global das cidades e impulsionar a competição interurbana, mas essas iniciativas são frequentemente criticadas por levarem à gentrificação (Pratt, 2011; Tremblay & Battaglia, 2012; Mayer, 2013; Pradel-Miquel, 2016).

A partir de 2007, a crise financeira levou muitos governos a adotarem medidas de austeridade, que culminaram em uma onda de privatizações e cortes em políticas sociais, especialmente nos países do sul da Europa (Eizaguirre & Parés, 2019), onde o impacto causado pelas políticas de recessão foi sentido pelo aumento do desemprego, da pobreza e da exclusão social (Parés, Boada, et al., 2017; Eizaguirre & Parés, 2019). Esse período foi marcado pelo intenso processo de neoliberalização das cidades e pelo investimento em políticas urbanas voltadas à cultura e à criatividade, que intensificaram a fragmentação social e diminuíram o espaço para contestação dos grupos socialmente marginalizados (Martí-Costa & Pradel-Miquel, 2012; Mayer, 2013). Essas políticas tiveram como objetivo atrair investidores,

profissionais da indústria criativa e turistas, por meio de concessões e ofertas aos grupos que poderiam ser absorvidos no *marketing* urbano (Martí-Costa & Pradel-Miquel, 2012; J. Novy & Colomb, 2013; Tremblay & Pilati, 2013; ver exemplos em d'Ovidio & Cossu, 2017; Strömberg, 2018).

Estudiosos como Harvey (2012) e Peck (2012) argumentam que o urbanismo de austeridade foi imposto às custas de grupos sociais já vulneráveis, dependentes das políticas de bem-estar social e dos serviços públicos. Dessa forma, as instituições públicas transferiram a responsabilidade do “bem-estar social” para atores privados e para os próprios cidadãos e, como consequência, as políticas urbanas e sociais desse período priorizaram a ativação do mercado de trabalho em detrimento do bem-estar social e do papel do setor público (Peck, 2012; Eizaguirre & Parés, 2019). Para Mayer (2013), a austeridade fiscal implementada pelos governos nos últimos anos não atingiu só as classes mais desfavorecidas, mas atinge cada vez mais jovens e a classe média, enquanto a estagnação do crescimento económico e o congelamento dos salários aprofundaram ainda mais a fragmentação do tecido urbano.

Em contextos de crise económica, onde o discurso neoliberal prevalece, é primordial que as cidades assumam um papel central no desenvolvimento de políticas anti-austeridade (Peck, 2012). Se, por um lado, a crise financeira deflagrou uma onda de privatizações e cortes orçamentários, por outro, ela abriu novas oportunidades para iniciativas sociais (Parés, Ospina, et al., 2017; Eizaguirre & Parés, 2019). Cada vez mais os cidadãos têm se auto-organizado com o objetivo de elaborar respostas inovadoras para os problemas coletivos, em razão da administração pública se mostrar insuficiente para responder às demandas da sociedade em um contexto de austeridade fiscal (Parés, Ospina, et al., 2017).

Na última década, grupos ativistas reagiram às políticas de austeridade por meio de uma nova onda de protestos, greves em massa e mobilizações urbanas no sul da Europa (Mayer, 2013); enquanto redes de apoio mútuo e solidariedade emergiram (ver exemplos em Arampatzi, 2017; Parés, Boada, et al., 2017; Asara, 2019); e também surge a Economia Social e Solidária (ESS), com o objetivo de combater a exclusão social e aliviar as vítimas económicas da crise financeira de 2008 (Arampatzi, 2017; Moulaert et al., 2017).

Em síntese, esta seção apresentou a evolução histórica das políticas urbanas a partir da segunda metade do século XX, de acordo com Roberts (2000) e Musterd e Ostendorf (2008). Harvey (2012) e Peck (2012) discutem sobre a neoliberalização das cidades a partir da década de 1980, a onda de privatizações e como a implementação de medidas de austeridade foram impostas às custas dos grupos mais vulneráveis da sociedade, sobretudo a partir de 2007, com a crise financeira global. No lado dos cidadãos, Mayer (2013) chama atenção para a forma como os grupos ativistas têm reagido em cada período de crise política, designados pela autora como “ondas de mobilizações urbanas”. A última onda, que aconteceu nos anos 2000, é importante para esta pesquisa, pois os estudos de caso investigados no próximo capítulo emergiram em resposta às políticas implementadas durante a crise financeira global e às privatizações. Da mesma forma, é relevante perceber como a crise financeira e a insuficiência do poder público responder às demandas dos cidadãos abriram oportunidades para que respostas socialmente inovadoras surgissem dentro das redes cívicas, como foi apontado por Arampatzi (2017), Parés, Ospina *et al.* (2017) e Eizaguirre e Parés (2019).

2.3. INOVAÇÃO SOCIAL

Inovação é um termo que está em voga nas políticas de desenvolvimento local dos últimos anos (Thompson, 2018), enquanto a “inovação social” tem sido usada para definir uma variedade de práticas políticas (Moulaert et al., 2013). Mas, embora o termo tenha se popularizado nas últimas décadas no campo das ciências sociais, ainda não há um consenso sobre a sua definição (Pol & Ville, 2009). A falta

de clareza em torno do conceito se justifica, em partes, pela “apropriação do termo” por parte das políticas neoliberais, o que consequentemente criou uma ambiguidade na sua definição e faz que a inovação social como um discurso alinhado com o neoliberalismo (Moulaert et al., 2013, p. 13).

Historicamente, a inovação social tem sua origem na segunda metade do século XIX, com princípios assentes nas dimensões sociopolíticas e humanas de desenvolvimento. No século XX foi “apropriado” pela onda da inovação económica e tecnológica, que ofuscou os princípios mais antigos da inovação social e, por essa razão, a inovação social passou a ser considerada um sinónimo de “inovação tecnológica”, enquanto a tecnologia e a organização empresarial eram vistas como impulsionadoras do desenvolvimento (Moulaert et al., 2017).

Apenas na década de 1970 houve o retorno do interesse académico e político no campo da inovação social, especialmente nos domínios do desenvolvimento urbano e regional, que viu o conceito como um princípio ético e manual de práticas para organizações de base, economia social, movimentos de emancipação e mobilização social dos atores locais (Moulaert et al., 2017). A inovação social também pode ser vista como uma forma de compreender a natureza dos problemas enfrentados pela sociedade contemporânea e tem inspirado muitos movimentos sociais, associações e iniciativas da sociedade civil que reivindicam melhorias de condições de vida comunitária (Moulaert et al., 2013).

Nos últimos anos, o termo se popularizou entre governos de muitos países e tem sido usado como uma estratégia de “reparação” dos problemas sociais causados pelas políticas de contenção e austeridade, mas também do reconhecimento das falhas anteriores na prestação de serviços, no combate à pobreza e à exclusão social (Moulaert et al., 2013, 2017). Por isso, a inovação social aparece hoje dentro de muitos discursos políticos, com o intuito de atender às necessidades humanas, combater a exclusão social ou proporcionar benefícios sociais às comunidades através da criação de novos produtos, serviços, estruturas ou atividades “mais eficazes” (Moulaert et al., 2013).

Na tentativa de definir o conceito, Moulaert *et al.* (2017) identificaram três princípios comuns nas diferentes abordagens da literatura. Primeiro, a inovação social compreende uma ampla gama de atividades e práticas que visam lidar com problemas sociais ou atender às necessidades humanas e, portanto, não pode ser limitada a um campo de atuação ou a um setor específico da economia. Segundo, a inovação social entende que necessidades e problemas são inerentes às relações sociais e, para solucioná-los, provoca mudanças nas relações por meio da adoção de novas práticas sociais, arranjos institucionais ou formas de participação. Terceiro, os efeitos da inovação social se estendem além do atendimento imediato das necessidades humanas, seus resultados incluem a melhoria de oportunidades a longo prazo para indivíduos e comunidades, além de produzir meios mais eficientes e sustentáveis para a sociedade lidar com seus desafios.

Para a presente dissertação, considerou-se a definição apresentada por Martinelli (2010, p. 42), que define “inovação social” como a combinação de pelo menos três elementos: a) satisfação coletiva das necessidades humanas (materiais e imateriais) que atualmente não são satisfeitas; b) empoderamento de grupos sociais marginalizados, por meio do aprimoramento de capacidades e da criação de identidade; e c) transformação sociopolítica, mudanças nas relações sociais, de poder e governança, em direção a um sistema mais democrático.

Para Moulaert *et al.* (2013), é fundamental compreender a inovação social como uma “inovação nas relações sociais”, que não se refere apenas a ações individuais, mas sobretudo aos resultados dos processos de mobilização coletiva e participação, que levam a melhoria das relações sociais e maior empoderamento coletivo (García et al., 2015). Ou seja, quando surgem problemas de pobreza, exclusão, segregação ou privação de oportunidades que não encontram soluções satisfatórias no campo

institucionalizado da ação pública ou privada, surgem ações, estratégias e práticas socialmente inovadoras como resposta (Moulaert et al., 2013; d'Ovidio & Rodríguez Morató, 2017).

Com relação às soluções que emergem dos próprios cidadãos, Eizaguirre e Parés (2019) chamam a atenção para a importância de se perceber como e quando a inovação social é, de facto, capaz de promover mudanças sociais. Essa questão diz respeito ao relacionamento estabelecido entre as iniciativas socialmente inovadoras, que surgem de baixo para cima, e os atores institucionais.

A análise de algumas experiências em Barcelona mostrou que as iniciativas que emergem da população apresentam maior eficácia quando estão vinculadas às instituições públicas por meio de práticas colaborativas (Eizaguirre & Parés, 2019). Por outro lado, iniciativas que se relacionam apenas com a população e agem sem apoio das autoridades públicas podem ter dificuldades para alcançar resultados significativos para a comunidade, porque falta potência para alavancar mudanças sociais profundas e sistêmicas (ibid.). O mesmo problema pode ser constatado quando se analisa o outro lado dessa relação, as abordagens que dependem exclusivamente das ações tomadas pelas instituições públicas têm se mostrado insuficientes para enfrentar os problemas coletivos decorrentes do contexto de austeridade (ibid.), porque lhes falta a compreensão das reais necessidades dos cidadãos.

Em síntese, a inovação social é um tópico que ressurgiu no século XX como sinónimo de inovação tecnológica e o interesse académico apareceu na década de 1970, quando o termo se popularizou no campo das ciências sociais (Pol & Ville, 2009). Mais recentemente, o conceito começou a aparecer nos discursos políticos, onde aparece como instrumento de “reparação” dos problemas sociais causados pelo regime de austeridade e no combate à pobreza e à exclusão social (Moulaert et al., 2013, 2017). Eizaguirre e Parés (2019) chamam a atenção para a importância de se perceber como e quando a inovação social é, de facto, capaz de promover mudanças sociais. Com relação às práticas socialmente inovadoras que emergem da sociedade civil e baseando-se em experiências do contexto espanhol, os autores afirmam que as iniciativas populares apresentam maior eficácia quando se vinculam às instituições públicas por meio de práticas colaborativas. Essa linha de pensamento é complementar ao exposto por Moulaert *et al.* (2013), que definem a inovação social como uma “inovação nas relações sociais”, que acontece principalmente por meio dos processos de mobilização coletiva e participação, que levam a melhoria das relações sociais e maior empoderamento coletivo. Para a análise dos estudos de caso, no próximo capítulo, será adotada a definição de inovação social apresentada por Martinelli (2010, p. 42), pautada na satisfação das necessidades humanas, no empoderamento de grupos sociais marginalizados e na transformação sociopolítica.

2.4. EMPODERAMENTO E ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS NA POLÍTICA

Há algumas décadas o termo “empoderamento” tem sido introduzido no discurso associado à regeneração urbana e à melhoria da prestação de serviços públicos, principalmente na literatura do Reino Unido e dos Estados Unidos (Bailey & Pill, 2015). O termo não tem uma definição clara, é ambíguo, flexível e possui vários significados conflitantes, dependendo da ideologia adotada (Jo & Nabatchi, 2018). Apesar disso, está cada vez mais presente no discurso de formuladores de política com interesse em melhorar a prestação de serviços, é frequentemente associado ao neoliberalismo e costuma ser parte de estratégias para envolver comunidades locais ou promover diferentes formas de governança em um bairro, sob a retórica da descentralização e do localismo (Bailey & Pill, 2015).

Embora não haja um consenso sobre o significado do termo, a maioria das definições sugere “a transferência do poder de decisão do centro para a periferia” (Bailey & Pill, 2015, p. 289), e há quem

argumente que, em vez de fortalecer as comunidades, essas estratégias geralmente têm o efeito de reforçar o poder das instituições controladoras, com ganhos pequenos no nível local.

Bailey e Pill (2015) discutem sobre dois conceitos diferentes de “empoderamento”. O primeiro apresenta o empoderamento visto pelo prisma do neoliberalismo, que considera uma estreita associação entre participação e empoderamento dos cidadãos. Nesse caso, a ação dos cidadãos se limita à partilha de controlo dos serviços públicos locais, de modo a marginalizar o debate e assegurar que o poder permaneça nas mãos das instituições públicas de alto nível. Essa visão é representada por projetos que acontecem de modo *top-down*, com objetivos claros e financiamento, mas que possuem tempo limitado para sua implementação e criam oportunidades de curto prazo para “empoderar” a comunidade. Essa abordagem é considerada restrita e reducionista, pois surge como uma nova “tirania participativa”, onde a participação se torna o pré-requisito para muitas estratégias de desenvolvimento comunitário (Pollock & Sharp, 2012; Bailey & Pill, 2015).

Na segunda abordagem, o empoderamento é visto como um processo aberto e não como resultado de boa governança, é onde novas formas de envolver os cidadãos na política podem abrir espaços com potencial de transformação, e pode ser visto como uma progressão gradual da ação individual para a ação coletiva (Moulaert et al., 2013). Essa abordagem fornece um fluxo de financiamento, mas com pouco controlo sobre os objetivos e alguma influência sobre a política. Aqui, espera-se que a comunidade atue de forma voluntária e que tenha “voz”, mas pouco poder (Bailey & Pill, 2015).

Segundo Bailey e Pill (2015), o potencial para o empoderamento da comunidade aumenta à medida que as pessoas progridem da ação individual para a ação coletiva, e isso acontece ao longo de um “continuum dinâmico” que apresenta os seguintes estágios de manifestação: empoderamento pessoal; desenvolvimento de pequenos grupos mútuos; organizações comunitárias; parcerias; ação social e política. Zimmerman (2000), por outro lado, classifica o processo de empoderamento em três níveis (individual, grupo, coletivo), e tanto o processo de empoderamento quanto os resultados são variáveis. Apesar da diferença na classificação, pode-se afirmar que os autores estão de acordo ao considerar que, à medida que se passa do empoderamento individual ao coletivo, aumenta-se também o potencial para uma transformação social e política.

Tabela 1 – Processos de empoderamento e seus resultados

Fonte: Zimmerman (2000), tradução própria

Nível de análise	Processo de empoderamento	Resultados empoderados
Individual	Adquirir habilidades de tomada de decisão Gerir recursos Trabalhar com outras pessoas	Senso de controlo Consciência crítica Comportamento participativo
Grupo	Oportunidade de tomar decisões Compartilhar responsabilidades Compartilhar a liderança	Competir efetivamente por recursos Fazer contatos com outras organizações Influência política
Comunidade	Acesso aos recursos Estrutura aberta de governo Tolerância a diversidade	Coalizões organizacionais Liderança pluralista Habilidades participativas (coletivas)

O planeamento urbano tradicional tem se mostrado insuficiente para fornecer as respostas necessárias aos problemas sociais coletivos e, portanto, torna-se necessário adotar práticas transformadoras para responder rapidamente aos desafios que os locais enfrentam hoje (Albrechts et al., 2019). Por essa razão,

os cidadãos têm se auto-organizado cada vez mais para elaborar soluções inovadoras para os problemas coletivos (Parés, Ospina, et al., 2017). Ao examinar diversas redes cívicas em Milão, Rabbiosi (2016) registou termos-chave que foram usados para descrever essas redes e os diferentes tipos de ações que surgiram na discussão sobre a promoção da regeneração urbana “de baixo para cima”, tais como “participação”, “sinergia”, “criação de vínculo” e “construção de lugar”. No entanto, os termos foram usados para descrever tipos muito diferentes de ações ao longo de um *continuum* formal entre participação institucional e iniciativas baseadas na comunidade (Rabbiosi, 2016).

O modelo tradicional de planeamento alega ter conhecimento, habilidade técnica e poder de orientar o desenvolvimento local, mas a interpretação do conteúdo desses planos geralmente apresenta uma negação de mudança e dinâmica, o planeamento falha ao deixar decisões importantes nas mãos de atores econômicos e privados (Albrechts et al., 2019). No entanto, alguns estudiosos alegam que as iniciativas hierárquicas e burocráticas, lideradas pelo Estado, podem resultar em menor empoderamento, enquanto as iniciativas que surgem de baixo para cima fornecem a oportunidade para criar espaços com potencial para diferentes graus de transformação (Bailey & Pill, 2015; Rabbiosi, 2016; Arampatzi, 2017).

As chamadas “políticas participativas” surgiram na década de 1990, introduzidas por abordagens de planeamento interativo, colaborativo ou participativo (Healey, 1997). No entanto, o significado da participação na política urbana é geralmente restrito, em termos de inclusão e empoderamento dos cidadãos, bem como a ideologia e implicações por trás dela (Rabbiosi, 2016). Para além das políticas “participativas” institucionalizadas, o debate sobre a regeneração urbana se concentrou mais recentemente nas iniciativas de redes cívicas auto-organizadas locais (Bialski et al., 2015). Ainda assim, essas iniciativas são ambíguas, porque os discursos se apropriam de objetivos neoliberais e podem falhar em desafiar as estruturas que levam ao desenvolvimento urbano desigual (Hilbrandt & Richter, 2015).

Nesse sentido, vários autores consideram que a abordagem *bottom-linked* é promissora (Moulaert, 2010; A. Novy et al., 2012; Eizaguirre et al., 2012; Oosterlynck et al., 2013; García et al., 2015; Pradel-Miquel, 2016; Eizaguirre & Parés, 2019), por ser uma estratégia que:

“Reconhece a centralidade das iniciativas adotadas pelos imediatamente envolvidos, mas enfatiza a necessidade de instituições que possibilitem, orientem ou sustentem tais iniciativas por meio de práticas sólidas, regulamentadas e duradouras e direitos mais claros dos cidadãos garantidos por um Estado de funcionamento democrático” (Moulaert, 2010, p. 9 tradução própria).

Ou seja, essa abordagem enfatiza a importância das iniciativas que emergem das comunidades se ligarem às instituições públicas, para aumentar sua eficácia. No entanto, Miciukiewicz *et al.* (2012) argumentam que a mudança na estrutura de governança por meio dessas práticas não é um processo isento de conflitos, porque muitas vezes os discursos hegemónicos diminuem o valor da prática democrática por meio das políticas públicas.

Em síntese, Bailey e Pill (2015) distinguem duas abordagens de “empoderamento”: a primeira apresenta um viés neoliberal, as instituições públicas compartilham algum nível de poder com os cidadãos, mas sem dar-lhes direito à voz e voto; enquanto a segunda descreve o empoderamento como um processo aberto, com baixo controlo sobre seus objetivos e resultados. A última é a que interessa para esta investigação, pois acredita-se que o potencial de empoderamento da comunidade aumenta à medida que as pessoas progredem da ação individual para a coletiva, como foi exposto por Zimmerman (2000).

Com relação ao envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, Albrechts *et al.* (2019) afirmam que o planeamento urbano tradicional tem se mostrado insuficiente para fornecer as respostas necessárias aos problemas coletivos atuais, o que leva os cidadãos a se auto-organizarem cada vez mais para buscar soluções inovadoras (Parés, Ospina, et al., 2017). O Espectro da Participação Pública

(Tabela 2), elaborado pelo IAP2 (2007) ilustra claramente o ponto em que essa investigação deseja chegar, que é o empoderamento combinado com alto grau de envolvimento cívico nas políticas públicas, sobretudo as urbanas.

Tabela 2 – Espectro da Participação Pública

Fonte: IAP2 (2007), tradução própria

	Objetivo da Participação	Promessa aos cidadãos	Ferramentas
Aumento do impacto do público nas decisões	<i>Informar</i>	Fornecer aos cidadãos informação objetiva sobre os problemas, alternativas e/ou soluções	Mantê-los informados Fichas técnicas Sítios de internet Visitas
	<i>Consultar</i>	Obter uma resposta do público sobre a análise, alternativas e/ou decisões	Ouvir suas preocupações e dar uma resposta de como a contribuição pública influenciou nas decisões Comentários públicos Grupos focais Inquéritos Reuniões públicas
	<i>Envolver</i>	Trabalhar diretamente com o público através de processos que garantam que as preocupações e aspirações dos cidadãos sejam compreendidas e consideradas	Assegurar que as suas preocupações e aspirações se reflitam nas soluções desenvolvidas, mostrar como a contribuição pública influenciou nas decisões Workshops Votação deliberada
	<i>Colaborar</i>	Parceria com o público em todas as etapas de decisão, inclusive no desenvolvimento de alternativas para identificar soluções desejáveis	Pedir conselhos aos cidadãos para formular soluções e incorporá-los nas decisões o máximo possível Comitês consultivos para os cidadãos Consenso Decisão participada
	<i>Empoderar</i>	Colocar o processo de tomada de decisão nas mãos da população local	Implementar o que os cidadãos escolherem Júri Popular Votações

2.5. COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.5.1. DEFINIÇÃO DO CONCEITO

Nos últimos anos, governos em várias partes do mundo redescobriram o cidadão como um ator importante e, assim, o seu envolvimento na criação e implementação de serviços públicos se tornou um dos principais tópicos de pesquisa dentro da administração pública e gestão pública (Brandsen et al., 2018). Dessa forma, nasce o conceito de coprodução, cunhado no fim da década de 1970 por Elinor Ostrom e outros economistas americanos que estudaram a colaboração entre departamentos públicos e cidadãos, quando utilizaram o termo para descrever as relações que podem existir entre o “produtor

regular” e os ”clientes” que desejam transformar ou melhorar a qualidade dos serviços que usufruem (Parks et al., 1981; Ostrom, 1996).

Anos depois, Ostrom (1996, p. 1073, tradução própria) definiu coprodução como “*o processo pelo qual os insumos usados para produzir um bem ou serviço são fornecidos por indivíduos que não fazem parte da mesma organização*”¹. A maior parte dos serviços públicos é produzida pelo produtor regular, o qual é geralmente representado por uma agência governamental ou profissionais (policiais, professores, profissionais de saúde, etc.), e pelos “clientes”, um termo passivo que se refere àqueles que recebem os serviços (Ostrom, 1996).

É importante destacar que, no setor público, os usuários ou clientes são os próprios cidadãos. Para que a coprodução seja possível, é necessário haver “sinergia” entre o que um governo faz e o que os cidadãos fazem (Ostrom, 1996). Essa relação pode ser interpretada como uma parceria entre usuários e financiadores ou clientes e prestadores de serviços (Pestoff, 2012). Nesse contexto, os cidadãos desempenham um papel ativo na produção de bem e serviços que lhes são relevantes (Pestoff, 2012; Brandsen et al., 2018) e, portanto, deixam de ser “usuários passivos” ou “clientes” (Ostrom, 1996), porque a “produção do cidadão” é baseada em esforços voluntários de indivíduos ou grupos para melhorar a qualidade desses serviços (Parks et al., 1981). A coprodução pode ser encontrada em vários setores de políticas, mas predominantemente em saúde e educação, isso porque nesses setores as relações estabelecidas entre cidadãos e funcionários públicos são mais diretas (Voorberg et al., 2015).

A literatura revela que diferentes versões da coprodução surgiram independentemente. Enquanto Ostrom (1996) viu a coprodução principalmente como ação individual, Joshi e Moore (2004) viram-na como relações entre agências estatais e grupos organizados de cidadãos e apresentaram uma forma mais limitada de ação, também chamada de “coprodução institucionalizada”, que consiste na provisão de serviços públicos por meio de relacionamentos regulares e duradouros entre agências estatais e grupos organizados de cidadãos, onde ambos contribuem com recursos essenciais. Para Joshi e Moore (2004), esse modelo parece estar difundido em países pobres.

Do ponto de vista do gerenciamento de serviços, todos os serviços são coproduzidos em algum grau, isso porque alguns aspetos dos serviços são produzidos e consumidos simultaneamente, a contribuição dos usuários do serviço é inevitável ou até mesmo inconsciente (Loeffler & Bovaird, 2016; Osborne et al., 2018). Essa definição contrasta com a teoria da administração pública, que explora sobre como “adicionar” o usuário nas etapas de planejamento e entrega de serviços públicos, de forma voluntária, trata-se de uma coprodução totalmente controlada pelos profissionais (Osborne et al., 2018). No contexto do *empowerment planning* a coprodução aparece como uma prática mobilizadora de organização e ação política coletiva, com o objetivo de transformar a “democracia de mercado” em “democracia centrada nas pessoas” e mudar a ordem urbana de maneira mais igualitária (Albrechts et al., 2019). Já Alford (2009) distingue entre dois processos, o voluntariado e a coprodução. Para ele, os cidadãos contribuem com recursos quando se voluntariam, mas não consomem pessoalmente os serviços prestados, enquanto os coprodutores contribuem com recursos e consomem os serviços prestados.

Na visão de Mitlin (2008) a coprodução é usada como estratégia política de movimentos populares, principalmente como uma rota para melhorar a prestação de serviços e raramente foi considerada como uma rota pela qual os pobres urbanos organizados podem optar por consolidar sua base organizacional

¹ Citação original: “the process through which inputs used to provide a good or service are contributed by individuals who are not ‘in’ the same organisation” (Ostrom, 1996, p. 1073).

local e aumentar sua capacidade de negociar com êxito com o Estado. Um exemplo interessante é visto no caso da Federação de Moradores de Barracos da Namíbia², uma organização de base chefiada por mulheres, onde a coprodução foi introduzida com o objetivo de prover saneamento básico em assentamentos de baixa renda (Mitlin, 2008). Muitas dessas mulheres não possuíam a posse legal da terra onde viviam e buscaram uma maneira acessível de comprar os lotes e melhorar suas condições de vida, então a federação se uniu ao município para elaborar uma política que possibilitou aos grupos organizados ocuparem terras previamente equipadas com infraestrutura de banheiros. Quando o município fornece essa infraestrutura básica, o custo das parcelas dos lotes foi reduzido, tornando-os acessíveis a muitas mulheres de baixa renda. Porém, a federação tinha um objetivo mais amplo, o de *“demonstrar que as comunidades organizadas de baixa renda são capazes de contribuir efetivamente com o Estado na resolução de problemas, e que a formulação de políticas deve estar aberta à influência dos cidadãos”* (Mitlin, 2008, p. 349 tradução própria).

Na última década, vários estudiosos tentaram definir o conceito de coprodução (Pestoff, 2012; Voorberg et al., 2015; Nabatchi et al., 2017; Brandsen & Honingh, 2018; Brandsen et al., 2018; Osborne et al., 2018) e reconhecem que: o que eles chamam de cocriação ou coprodução talvez tenha outros nomes em outras áreas de estudo; a cocriação ou coprodução pode ser diferente para cada tipo de serviço, e com isso há diversidade de desafios, oportunidades e práticas; os efeitos da cocriação ou coprodução podem ser positivos e negativos com relação à confiança no governo, ao empoderamento dos cidadãos, à qualidade do serviço ou ao acesso de grupos vulneráveis aos benefícios.

A revisão sistemática da literatura feita por Voorberg *et al.* (2015) constatou que a maioria dos estudos desse tópico não teve como objetivo avaliar resultados, impactos ou benefícios, mas procurou identificar motivadores ou criar tipologias. Os autores concluíram que os termos “cocriação” e “coprodução” têm sido usados de forma intercambiável e também podem aparecer como “governança colaborativa”, “envolvimento”, “participação” ou “envolvimento cívico”. Tanto a co-criação quanto a coprodução referem-se ao envolvimento ativo dos consumidores em vários estágios do processo de produção, a parceria entre os prestadores de serviços e os cidadãos é valorizada, embora haja diferenças na natureza das parcerias estabelecidas em cada um desses processos (Voorberg et al., 2015).

No contexto dos serviços públicos, cocriação é considerado um termo amplo e “eskorregadio” (Brandsen & Honingh, 2018), enquanto o termo coprodução tem seu uso mais consolidado e um significado mais específico. A cocriação é geralmente associada ao nível estratégico, quando os cidadãos estão envolvidos no planejamento de um serviço, enquanto a coprodução diz respeito à fase de implementação de um serviço, os cidadãos colaboram nas etapas posteriores do ciclo de produção (Pestoff, 2012; Voorberg et al., 2015; Alford & Freijser, 2018; Brandsen & Honingh, 2018). Ou seja, coprodução é um termo genérico que se refere a diferentes tipos de participação do cidadão ou terceiro setor na prestação de serviços públicos, bem como na implementação de políticas (Pestoff, 2012).

Apesar desses termos serem frequentemente utilizados com o mesmo sentido, distinguir os conceitos de coprodução de cocriação ajuda a fazer comparações mais limpas e permite uma compreensão mais profunda dos mecanismos sociais que moldam suas dinâmicas e resultados (Brandsen & Honingh, 2018). Uma forma de distinguir os processos de cocriação ou coprodução se baseia no grau de envolvimento cívico (Tabela 3). Com base nessa classificação, o processo de cocriação foi reservado

² Shack Dwellers Federation of Namibia.

para os níveis de co-iniciador e co-designer, enquanto a coprodução foi considerada como o envolvimento na co-implementação de serviços públicos.

Tabela 3 – Cocriação e coprodução, de acordo com o grau de envolvimento cívico

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Voorberg *et al.* (2015)

Tipo 1: Co-implementador	Tipo 2: Co-designer	Tipo 3: Iniciador
Há a transferência de atividades de implementação para o cidadão, que antes seriam realizadas pelo governo. Nesse caso, os cidadãos executam apenas algumas tarefas na fase de implementação do serviço (por exemplo, quando as pessoas precisam fazer a sua parte na coleta de lixo).	Há envolvimento com a formulação da prestação de serviços. Muitas vezes a iniciativa está dentro do primeiro setor e o cidadão ajuda a projetar como será feita a prestação do serviço (por exemplo, a manutenção de uma atividade ao ar livre, após serem convidados pelo governo local).	São decisões que ocorrem “de baixo para cima”, as iniciativas <i>bottom-up</i> . O cidadão como iniciador adota a iniciativa de formular alguns serviços específicos (por exemplo, quando os próprios cidadãos tomaram a iniciativa de restaurar monumentos no centro histórico de Nápoles).

Para Loeffler e Bovaird (2016), a coprodução envolve uma relação entre as instituições públicas, os cidadãos e a comunidade e, portanto, essa definição implica que certos tipos de comportamento não são enquadrados em coprodução, tais como: parcerias entre organizações, grupos de autoajuda ou atividades auto-organizadas pela sociedade civil, uma vez que essas atividades não incluem as instituições públicas no processo.

Uma definição muito citada é a de Pestoff (2012), que faz a distinção entre cogestão, co-governança e coprodução. Para ele, a cogestão se refere à situação em que diferentes organizações trabalham lado a lado para gerenciar a prestação de um serviço e, nesse caso, os atores individuais usam os respectivos recursos que eles controlam para contribuir diretamente com o desenvolvimento e a entrega de um serviço. A co-governança, por sua vez, envolve atores de diferentes organizações e setores que se reúnem para determinar prioridades de políticas e traduzi-las em planos estratégicos. Por fim, Pestoff conclui que a coprodução é um acordo em que os cidadãos produzem, em parte, os serviços que utilizam. Isso pode acontecer com ou sem envolvimento direto do governo, mas sempre inclui o uso de algum tipo de recurso público. Essa terminologia tem o objetivo de distinguir vários fenômenos, mas Pestoff (2012) reforça que esses conceitos nem sempre se excluem. Tanto a coprodução quanto a co-gestão ocorrem no lado da produção ou implementação do serviço, uma vez que a política já tenha sido determinada. A co-governança, por outro lado, é geralmente encontrada no lado da “entrada”, a intenção é envolver, de forma democrática, o terceiro setor e outros atores privados na determinação de políticas públicas para um determinado setor.

Como foi visto, há muitas formas de classificar e nomear práticas semelhantes. No entanto, o uso do termo “coprodução” tem o significado mais sólido e difundido entre os estudiosos usados como referência neste trabalho e, por isso, com o objetivo de facilitar o entendimento e padronizar o uso dos termos nesta dissertação, adotou-se “coprodução”.

A coprodução possibilita que os diferentes atores utilizem melhor os recursos uns dos outros, a fim de melhorar os resultados de um serviço, tornar a prestação dos serviços mais eficaz e democrática, restaurar a confiança e a satisfação com o governo, ao mesmo tempo que pode levar à redução de gastos governamentais para a produção desses serviços (Pestoff, 2012; Loeffler & Bovaird, 2016; Schlappa,

2017; Brandsen et al., 2018). Além disso, vários autores consideram que a coprodução é essencial para enfrentar uma série de crescentes desafios sociais que nem o governo e nem os cidadãos teriam os recursos necessários para resolver por si próprios (Pestoff, 2012; Loeffler & Bovaird, 2016; Schlappa, 2017; Brandsen et al., 2018). Exemplos de coprodução em diferentes setores de serviços podem ser encontrados, como:

- Estratégias locais para lidar com o envelhecimento da população e o encolhimento das cidades (Schlappa, 2017);
- Respostas locais às mudanças climáticas (Atkinson et al., 2018);
- Provisão de saneamento básico (Ostrom, 1996; Mitlin, 2008);
- Habitação digna e acessível (Watson, 2014; Cabré & Andrés, 2018; Fieuw & Mitlin, 2018; Oro et al., 2019);
- Processos de regeneração urbana dentro do contexto de austeridade (Asara, 2019; Eizaguirre & Parés, 2019; Seixas et al., 2019; Rossini & Bianchi, 2020).

Atualmente é mais fácil implementar a coprodução do que na década de 1970, quando Elinor Ostrom apresentou o conceito pela primeira vez. Os avanços tecnológicos e as mudanças culturais criaram um ambiente que facilita a ocorrência da coprodução (Brandsen et al., 2018). Nesse sentido, Voorberg *et al.* (2015) apontam que, atualmente, muitos formuladores de políticas têm considerado a coprodução como a pedra angular da inovação social e, por isso, o envolvimento cívico passou a ser reconhecido como condição necessária para a inovação o setor público, desenvolver políticas mais eficientes, que realmente atendam às necessidades dos cidadãos e que demandem menos recursos públicos.

2.5.2. DA PARTICIPAÇÃO CLÁSSICA À COPRODUÇÃO: DIFERENTES FORMAS DE ATUAÇÃO

Atualmente, a coprodução parece estar na encruzilhada entre diferentes regimes da administração pública, porque cada um desses regimes tem ideias diferentes sobre o papel dos usuários e profissionais na formulação e na prestação dos serviços públicos (Pestoff, 2012, 2018). Assim, ela pode ter significado diferente em diferentes regimes da administração pública, enquanto a definição de coprodução dos estudiosos depende mais do contexto em que estudam o fenômeno.

Vários autores tentam entender a mudança no papel dos profissionais de acordo com os diferentes regimes de administração pública (Pestoff, 2012, 2018; Fledderus, 2018; Steen & Tuurnas, 2018), uma vez que esses regimes implicam em diferentes perspectivas no papel do profissional em garantir a qualidade dos serviços públicos. Os diferentes regimes da administração pública forneceram uma abertura para mudanças nas relações profissional-cidadão, que possibilitam passar de um relacionamento *top-down*, unidirecional, para um relacionamento colaborativo assente no empoderamento e interdependência entre usuários e profissionais (Steen & Tuurnas, 2018). Isso torna os profissionais fundamentais para alcançar uma coprodução eficaz e bem-sucedida com os cidadãos-usuários-clientes (ver exemplos em Tuurnas, 2016). Pestoff (2012) analisa diferentes graus de envolvimento dos cidadãos de acordo com o regime de Administração Pública implementado (ver

Anexo I): em modos não-participativos de prestação de serviços, nos quais os obstáculos à participação são altos ou a facilidade de participação é baixa, espera-se encontrar clientes passivos (Administração Pública Tradicional) ou consumidores ativos (Nova Gestão Pública), enquanto em formas mais participativas de prestação de serviços, nas quais a participação do cliente é incentivada, facilitada ou até necessária, espera-se encontrar coprodutores ativos (Nova Governança Pública).

Uma questão crucial no planeamento espacial estratégico é a maneira como as pessoas são incluídas (ou excluídas) dos processos de decisão e de que forma se estabelecem as relações entre os cidadãos e o governo. O problema é que muitas dessas relações estão comprimidas dentro da ideia de “participação dos cidadãos”, um conceito que não fornece a relação recíproca entre o Estado e os cidadãos (Albrechts et al., 2019). Como já foi dito, a coprodução aparece frequentemente ligada ao termo “participação”, mas é importante distinguir a coprodução dos processos de consulta pública ou participação pública (Voorberg et al., 2015; Loeffler & Bovaird, 2016). A coprodução implica em envolvimento do cidadão na produção de uma política, bem ou serviço, com foco na ação conjunta e na contribuição ativa de grupos de cidadãos individuais (que distingue do clientelismo político), enquanto a participação clássica envolve processos de comunicação com tomada de decisão e consulta pública, principalmente através da escuta e com foco na contribuição das organizações (Loeffler & Bovaird, 2016; Brandsen & Honingh, 2018; Brandsen et al., 2018).

Muitos tipos de participação enfatizam um discurso especializado e a necessidade de certas habilidades, o que leva à exclusão sistemática de cidadãos sem o capital cultural necessário, ainda que o formato da participação seja parcialmente alterado (Brandsen et al., 2018). Ostrom (1996) e Pestoff (2012) sugerem que a participação do cidadão se sai melhor em sistemas de prestação de serviços descentralizados e menos padronizados, enquanto Brandsen *et al.* (2018) sugerem que a forma da participação também determina a eficácia: se as alternativas à democracia representativa se assemelham às instituições tradicionais, elas também refletirão seus males. Nesse sentido, Eizaguirre e Parés (2019) vão ao encontro desse argumento ao chamar atenção para a importância da “reformulação do discurso político”, segundo os autores essa é uma prática de liderança que tem maior impacto na eficácia das iniciativas.

No contexto atual, de individualização e declínio da autoridade tradicional, os cidadãos passam a ser aceitos como “não especialistas” ou “especialistas em si mesmos” (Brandsen et al., 2018, p. 4) e assumem mais responsabilidade pelos serviços que eles ou seus entes recebem (Pestoff, 2012). Do mesmo modo, os governos passam a reconhecer que os cidadãos precisam estar envolvidos na elaboração e na implementação de políticas públicas. No entanto, o facto é que muitos formuladores de políticas e profissionais ainda não estão preparados ou aptos para acompanhar a contribuição dos cidadãos, enquanto os cidadãos, por sua vez, podem ter expectativas irreais sobre o que os governos podem alcançar. Como consequência, as tentativas dos governos de envolver os cidadãos podem enfrentar desinteresse, frustração mútua e representação limitada (Brandsen et al., 2018).

Por isso, se os governos desejam alcançar maior participação de usuários e cidadãos nas políticas e serviços públicos, é importante reconhecer a variação dos papéis do profissional e do cidadão em diferentes regimes de administração pública, caso contrário, ignorar essas diferenças fundamentais no comportamento dos atores resultará em falha e insuficiência na participação do cidadão (Pestoff, 2018). Com base nessas diferenças, é importante ajustar as expectativas sobre o comportamento do cidadão e do profissional, pois ajudará a evitar metas irrealistas ou inatingíveis nas políticas públicas e, portanto, resultará em maior alcance das metas estabelecidas (Pestoff, 2018).

Em diferentes contextos institucionais e diferentes tradições intelectuais e de planeamento, a busca por um relacionamento mais aberto e equitativo entre todos os atores levou a uma abordagem de coprodução e envolvimento dos cidadãos junto ao Estado (Albrechts et al., 2019). No discurso público, a coprodução

ainda é relativamente menos significativa em comparação aos tipos clássicos de participação e às parcerias entre governo e sociedade civil, mas isso pode mudar à medida que a coprodução se torna mais viável e os limites da participação clássica se tornam mais evidentes (Brandsen et al., 2018).

Com relação aos diferentes processos de coprodução, há autores que classificam em atos individuais e ação coletiva (Pestoff, 2012; Loeffler & Bovaird, 2016). Com relação a essa classificação, Pestoff (2012) argumenta que, na prática, geralmente há uma mistura desses dois níveis na prestação de um mesmo serviço. Outra classificação é apresentada por Nabatchi *et al.* (2017), que se baseia nos níveis de empoderamento apresentados por Zimmerman (2000) e classifica a coprodução em três níveis, de acordo com a quantidade de atores envolvidos no processo. Nesse caso, a coprodução pode ser individual, de grupo ou coletiva:

- Coprodução individual: ocorre quando um ator do estado trabalha diretamente com um único ator leigo (normalmente um cliente). Esta é provavelmente a forma mais comum de coprodução;
- Coprodução em grupo: ocorre quando um ou mais atores estatais trabalham direta e simultaneamente com vários atores leigos em uma categoria populacional específica (por exemplo, usuários de um serviço específico, residentes de um bairro específico ou pacientes com uma doença específica). Essa forma de coprodução começa a assumir algumas das características associadas às noções tradicionais de participação do público;
- Coprodução coletiva: ocorre quando um ou mais atores estatais (de uma ou mais organizações) trabalham direta e simultaneamente com vários atores leigos da comunidade. Essa forma de coprodução se assemelha mais à participação do público.

2.5.3. MOTIVAÇÕES E BARREIRAS PARA A COPRODUÇÃO

É importante identificar ações para ultrapassar barreiras. Para que a coprodução funcione, tanto os cidadãos quanto os profissionais precisam estar dispostos a contribuir, precisam ter algo valioso para fornecer, além de experimentar condições adequadas para que a coprodução seja eficiente (Loeffler & Bovaird, 2016). Às vezes, o governo tenta envolver os cidadãos na provisão de bens e serviços, e isso é motivado pelo anseio de melhorar a eficácia das políticas públicas, dos serviços públicos ou promover objetivos sociais, como o empoderamento dos cidadãos, a participação e democracia (Pestoff, 2012).

Loeffler e Bovaird (2016) discutem sobre os obstáculos que influenciam o lado da organização durante a coprodução. As barreiras estão principalmente relacionadas às dificuldades de financiamento, dificuldade de evidenciar o valor criado pela coprodução para os cidadãos, profissionais e financiadores. Muitos políticos e profissionais consideram a coprodução arriscada, isso porque o comportamento de usuários e cidadãos é visto como imprevisível e, portanto, esses produtores regulares preferem trabalhar com usuários passivos (Voorberg et al., 2015; Loeffler & Bovaird, 2016). No lado dos profissionais há a relutância em perder o *status* ou o poder para os usuários dos serviços, no entanto, às vezes a relutância vem dos próprios políticos, que veem a coprodução como “perda de controle” sobre o serviço prestado (Loeffler & Bovaird, 2016).

Em seu trabalho, Pestoff (2012) destaca a importância do terceiro setor em aprimorar, facilitar e promover maior envolvimento cívico na determinação, provisão e governança de serviços sociais por meio da coprodução. O maior envolvimento do cidadão na governança e na provisão de serviços públicos pode ser visto como uma “inovação na provisão de serviços públicos”. Para que os cidadãos sejam incluídos nessas práticas inovadoras, as ações necessárias envolvem a redução das fronteiras para possibilitar a sua participação, é necessário apresentar uma política convidativa para gerar um

sentimento de propriedade (Ostrom, 1996; Voorberg et al., 2015), porque os cidadãos podem sentir que o governo está descartando responsabilidades ao sugerir a prática de coprodução (Moynihan & Thomas, 2013). É necessário que os profissionais conheçam as motivações dos cidadãos e, dessa forma, estimulem potenciais coprodutores (Steen & Tuurnas, 2018).

Um ponto levantado por Pestoff (2012) é que, quanto maior o esforço exigido para que os cidadãos se envolvam, menor será a probabilidade de que eles o façam. Por outro lado, a motivação dos cidadãos para se envolverem na coprodução dependerá da importância ou relevância do serviço prestado, pois quando a pessoa sente que um serviço é muito importante para ela ou para as pessoas que lhe são importantes, ou que esse serviço é vital para suas chances de vida, ela se sentirá mais motivada a coproduzir. Além disso, outros fatores influenciam no tempo e esforço que será demandado do cidadão e, consequentemente, afetam a facilidade do seu envolvimento, como a distância até o prestador de serviços e a disponibilidade de informações sobre o serviço (Pestoff, 2012).

O envolvimento cívico pode ser visto como uma virtude em si mesma, assim como a democracia ou transparência e, da mesma forma, o processo de coprodução pode ser entendido como um objetivo em si mesmo (Voorberg et al., 2015). Baseando-se nas obras de vários estudiosos, Loeffler e Bovaird (2016) apresentaram uma síntese de motivações intrínsecas e extrínsecas que levam os cidadãos a coproduzirem. As motivações extrínsecas podem ser a vontade de dominar o próprio ambiente, recompensas materiais, elevação da autoestima, o prazer de mostrar excelência nas atividades, expressar sua singularidade, usar recursos pessoais normalmente não exercidos na vida cotidiana e gerar contato social com pessoas que possuem interesses semelhantes. No lado das motivações intrínsecas, os autores destacam a busca por valores éticos, estéticos e espirituais oriundos de experiências coprodutivas, o afastamento da rotina diária e o desejo de reduzir os riscos de obter serviços inadequados.

Com relação aos principais fatores que motivam a coprodução individual do cidadão, Alford e O'Flynn (2012) identificaram duas características por trás dessas motivações. Primeiro, depende da vontade e da disposição, que por sua vez estão relacionadas a três fatores: sanções, recompensas materiais e recompensas não-materiais. Segundo, depende da habilidade para contribuir, que está relacionada às capacidades necessária para a coprodução. Por outro lado, Loeffler e Bovaird (2016) enfatizam a autoeficácia política, a satisfação com o fornecimento das informações pelo governo e a insatisfação com as condições. Já os principais fatores motivadores da coprodução coletiva são a autoeficácia política e a satisfação com a consulta por parte do governo. Os autores sugerem, ainda, uma gama de diferentes contribuições que os cidadãos podem fazer - como usuários dos serviços ou como membros da comunidade:

- Conhecimento: eles sabem coisas que muitos profissionais não sabem;
- Recursos: eles podem dedicar tempo, energia, habilidades para ajudar a si mesmos e a outras pessoas;
- Conformidade: podem tornar um serviço mais eficaz na medida em que cumprem seus requisitos;
- Ideias e criatividade: eles podem desenvolver abordagens inovadoras para os serviços e melhorar os resultados;
- Legitimidade: eles podem influenciar colegas e outros membros da comunidade a usar e contribuir para os serviços públicos.

Há a crença de que a coprodução é uma característica de cidadãos instruídos, o que afasta as possíveis contribuições de outros grupos, principalmente os menos favorecidos, que são sistematicamente ignorados nesses processos (Loeffler & Bovaird, 2016). No entanto, os exemplos apresentados por Mitlin (2008) vão de encontro com essa crença, os casos de coprodução que ocorreram em países da

África subsaariana mostram grupos de cidadãos menos favorecidos que se organizaram para coproduzir saneamento básico. Quando os membros de uma comunidade se organizam para coproduzir esse tipo de serviço, é porque eles estão atentos que não podem confiar que o governo local atenderá as suas necessidades (Mitlin, 2008). A verdade é que a maioria da população pode realizar atividades que agregam valor aos serviços públicos (Loeffler & Bovaird, 2016).

Hoje, muitos estudos mostram as contribuições dos cidadãos e pouco se fala sobre as contribuições feitas pelos profissionais que coproduzem (Loeffler & Bovaird, 2016). A esse respeito, Steen e Tuurnas (2018) explicam a mudança do papel dos profissionais na prestação de serviços públicos, com ênfase na motivação deles no contexto de coprodução. Assim como os cidadãos, esses funcionários também precisam ver que suas habilidades e capacidades são valorizadas, precisam ter a oportunidade de coproduzir de maneira eficaz. Os profissionais desempenham um papel essencial como líderes, que formulam estratégias, lideram o processo, identificam objetivos e definem limites para a coprodução (Tuurnas, 2016; Steen & Tuurnas, 2018). Seu trabalho não depende apenas da interação com os cidadãos e usuários, mas também das estruturas institucionais nas quais estão inseridos, que podem apoiar ou dificultar a coprodução (Tuurnas, 2016). A criação de arenas ou plataformas de interação com os cidadãos é um elemento fundamental para apoiar os profissionais na coprodução (Steen & Tuurnas, 2018).

Se a colaboração cidadão-profissional altera a maneira como os profissionais atuam, isso exige o desenvolvimento de novas competências profissionais (habilidade de capacitação). A literatura sobre governança colaborativa refere-se a funcionários públicos que precisam possuir atributos individuais como mente aberta e empatia, habilidades interpessoais como bons comunicadores e excelentes ouvintes e habilidades de processo em grupo para uma visão geral e discussão de habilidades colaborativas (Steen & Tuurnas, 2018). No lado do cidadão, a literatura aponta para a importância de aumentar a facilidade de coprodução para os cidadãos, para melhorar a capacidade dos cidadãos de coproduzir e garantir que eles possuam os recursos necessários. Motivar os cidadãos a coproduzir é um ponto-chave de aprendizado para os profissionais, pois para alguns deles isso pode implicar em uma tarefa totalmente nova a ser realizada.

Quando os cidadãos desconfiam dos profissionais, suas atitudes em relação à coprodução se tornam mais negativas, porém, quando os profissionais públicos mostram "liderança credível", isso afeta positivamente os esforços dos coprodutores (Steen & Tuurnas, 2018). Por outro lado, os profissionais transferem o poder aos cidadãos somente quando confiarem que os usuários poderão assumir tarefas, ou seja, a atitude dos profissionais em relação à participação do cidadão é influenciada por sua confiança nos cidadãos (Fledderus, 2018). Os profissionais também podem ser considerados forças de ligação entre diferentes indivíduos e comunidades (Tuurnas, 2016). No geral, as competências exigidas dos profissionais são relacionais, com foco na capacidade de facilitar e mobilizar outras pessoas, em vez de habilidades técnicas ou conhecimento substantivo do assunto em questão.

Para manter os cidadãos motivados a coproduzir, os profissionais precisam demonstrar uma atitude aberta em relação à colaboração (Ostrom, 1996; Voorberg et al., 2015), porque a motivação dos cidadãos é influenciada por sua percepção dos profissionais de estarem dispostos a ouvir suas ideias e inclinados a compartilhar informações ativamente. Moynihan e Thomas (2013, p. 790) apontam para o desafio de que os profissionais se considerem os principais prestadores de serviços ou especialistas, enquanto “fariam melhor em se ver como os principais parceiros no desenvolvimento e fornecimento de serviços, onde a eficácia exige que o público também contribua”. Assim, é necessário que os profissionais não apenas mobilizem e ativem os cidadãos como parceiros em potencial, mas também apoiem e conduzam a coprodução, levando em consideração as expectativas da organização pública em termos de o que e com quem coproduzir (Alford & O’Flynn, 2012).

Com relação aos graus de envolvimento cívico e sua contribuição para alcançar a inovação na administração pública, Voorberg *et al.* (2015) não conseguiram afirmar que os vários graus de envolvimento cívico contribuem para alcançar a inovação social, os autores argumentam que não sabem se a coprodução contribui, de facto, para alcançar resultados que atendam os cidadãos de forma robusta. Nesse sentido, poucos estudos em Administração Pública testaram empiricamente os efeitos de empoderamento da coprodução individual, de grupo e coletiva (Jo & Nabatchi, 2018).

Tabela 4 – Fatores que influenciam os atores da coprodução
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Voorberg *et al.* (2015)

O lado da organização	O lado do cidadão
Abertura com relação à participação dos cidadãos: muitos políticos e profissionais consideram a coprodução não confiável, dado o comportamento imprevisível dos cidadãos.	Características individuais do cidadão: determinam se eles estão dispostos a participar (valores intrínsecos, como lealdade, dever cívico, desejo de melhorar o governo).
Presença de incentivos claros para a coprodução: os benefícios da coprodução precisam ser claros. Sem clareza sobre os objetivos e ganhos, nem sempre imediatos, os administradores não veem sua utilidade.	Sentimento de propriedade e responsabilidade: a população local precisa estar ciente de como pode influenciar os serviços públicos, precisa sentir isso como sua responsabilidade para que se esforce para melhorar os serviços prestados.
Compatibilidade das organizações públicas: presença ou ausência de estruturas convidativas dentro da organização; presença ou ausência de estruturas para se comunicar com os cidadãos.	Presença de capital social: é preciso “ativar” os cidadãos. Por meio do aumento de capital social, as pessoas cuidam umas das outras e têm a sensação de que não estão sozinhas em sua posição vulnerável.
Aversão ao risco: falta de tradição que considere os cidadãos como associados. Não há um espaço institucional para convidar os cidadãos a participar como iguais.	Aversão ao risco: os cidadãos precisam confiar na iniciativa de coprodução e na equipa de profissionais, para que se sintam encorajados a contribuir e a coproduzir.

Alguns autores chamam a atenção para os riscos da coprodução (Puustinen *et al.*, 2012; Brandsen *et al.*, 2018; Steen *et al.*, 2018), porque ainda que muitos profissionais vejam a participação da sociedade como uma boa prática, há potenciais armadilhas e desvantagens ao adotar a coprodução. Como exemplo, pode-se citar as oportunidades desiguais de participação, os benefícios desiguais dos serviços coproduzidos. Reconhece-se cada vez mais que as teorias da administração pública não serão suficientes para entender os benefícios e os riscos envolvidos nos processos de coprodução (Steen *et al.*, 2018).

As pesquisas que buscam evidenciar os impactos a longo prazo das práticas coproduzidas ainda são fracas, sendo que poucas iniciativas apresentaram evidências mais fortes de resultados a longo prazo (Loeffler & Bovaird, 2016). Os autores apresentaram algumas hipóteses que surgiram nos últimos anos: embora a coprodução seja evidente em todos os serviços, os próprios profissionais, gestores e políticos não enxergam o seu potencial de aplicação, o que faz com o nível de coprodução varie muito. O produtor regular e os tomadores de decisão do serviço público muitas vezes subestimam os níveis de coprodução, eles podem desmerecer os insumos que são feitos por outras partes interessadas, e dão mais peso aos insumos feitos pela própria organização (Loeffler & Bovaird, 2016).

2.6. SÍNTESE

A Seção 2.2 apresentou a evolução histórica das políticas urbanas a partir da segunda metade do século XX, a neoliberalização das cidades a partir da década de 1980, a onda de privatizações e como a implementação de medidas de austeridade foram impostas às custas dos grupos mais vulneráveis da sociedade, sobretudo a partir de 2007, com a crise financeira global. No lado dos cidadãos, Mayer (2013) chama atenção para a forma como os grupos ativistas têm reagido em cada período de crise política, designados pela autora como “ondas de mobilizações urbanas”. A última onda, que aconteceu nos anos 2000, é importante para esta pesquisa, pois os estudos de caso investigados no próximo capítulo emergiram em resposta às políticas implementadas durante a crise financeira global e às privatizações. Da mesma forma, é relevante perceber como a crise financeira e a insuficiência do poder público responder às demandas dos cidadãos abriram oportunidades para que respostas socialmente inovadoras surgissem dentro das redes cívicas, como foi apontado por Arampatzi (2017), Parés, Ospina *et al.* (2017) e Eizaguirre e Parés (2019).

A Seção 2.3 discutiu sobre o conceito de inovação social, que nos últimos anos têm aparecido nos discursos políticos como instrumento de “reparação” dos problemas sociais causados pelo regime de austeridade e no combate à pobreza e à exclusão social (Moulaert *et al.*, 2013, 2017). Eizaguirre e Parés (2019) chamam a atenção para a importância de se perceber como e quando a inovação social é, de facto, capaz de promover mudanças sociais. Com relação às práticas socialmente inovadoras que emergem da sociedade civil e baseando-se em experiências do contexto espanhol, os autores afirmam que as iniciativas populares apresentam maior eficácia quando se vinculam às instituições públicas por meio de práticas colaborativas. Essa linha de pensamento é complementar ao exposto por Moulaert *et al.* (2013), que definem a inovação social como uma “inovação nas relações sociais”, que acontece principalmente por meio dos processos de mobilização coletiva e participação, que levam a melhoria das relações sociais e maior empoderamento coletivo. Para a análise dos estudos de caso, no próximo capítulo, será adotada a definição de inovação social apresentada por Martinelli (2010, p. 42), pautada na satisfação das necessidades humanas, no empoderamento de grupos sociais marginalizados e na transformação sociopolítica.

A Seção 2.4 delimita o conceito de “empoderamento”, e defende-se que o potencial de empoderamento da comunidade aumenta à medida que as pessoas progridem da ação individual para a ação coletiva, como foi exposto por Zimmerman (2000). Com relação ao envolvimento dos cidadãos no processo de tomada de decisão, Albrechts *et al.* (2019) afirmam que o planejamento urbano tradicional tem se mostrado insuficiente para fornecer as respostas necessárias aos problemas coletivos atuais, o que leva os cidadãos a se auto-organizarem cada vez mais para buscar soluções inovadoras (Parés, Ospina, *et al.*, 2017). O espectro da participação pública, elaborada pelo IAP2 (2007) mostra ilustra claramente o ponto que essa investigação deseja chegar, que é o empoderamento combinado com alto grau de envolvimento cívico nas políticas públicas, sobretudo as urbanas.

A Seção 2.5 traz um debate profundo sobre a coprodução de políticas públicas, cujo conceito nasce dentro do campo da Administração Pública e descreve as diferentes relações que podem existir entre o “produtor regular” e o “cliente” (Ostrom, 1996), com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos ou a adesão de uma política. Posteriormente, muitos estudiosos desenvolveram definições e classificações para a coprodução (Alford, 2009; Pestoff, 2012; Voorberg *et al.*, 2015; Loeffler & Bovaird, 2016; Brandsen & Honingh, 2018), enquanto outros ampliaram a discussão para o campo das políticas urbanas (Mitlin, 2008; Watson, 2014; Schlappa, 2017; Atkinson *et al.*, 2018; Albrechts *et al.*, 2019; Eizaguirre & Parés, 2019), o que nem sempre facilita a sua compreensão.

O termo “coprodução” foi incorporado nas políticas urbanas para se referir aos relacionamentos colaborativos que podem se desenvolver entre a administração pública (produtor regular) e a sociedade civil (clientes). Ao passar de um relacionamento *top-down* para um relacionamento colaborativo, é possível criar empoderamento e interdependência entre os cidadãos e os profissionais que representam a instituição pública. Nesse tipo de relação, os cidadãos assumem mais responsabilidades sobre os serviços e políticas das quais usufruem (Pestoff, 2012) e passam a ser aceitos como “não-especialistas” ou “especialistas em si mesmos” (Brandsen et al., 2018), enquanto os profissionais tornam atores-chave para uma coprodução bem-sucedida.

Para que a coprodução funcione adequadamente, ambas as partes precisam estar dispostas a contribuir de maneira significativa e valiosa (Loeffler & Bovaird, 2016), dessa forma, o maior envolvimento do cidadão na governança e na provisão de serviços públicos pode ser visto como uma “inovação na provisão de serviços públicos” (Pestoff, 2012). Para que isso aconteça, é necessário aprimorar e assegurar a interação entre os diferentes níveis.

3

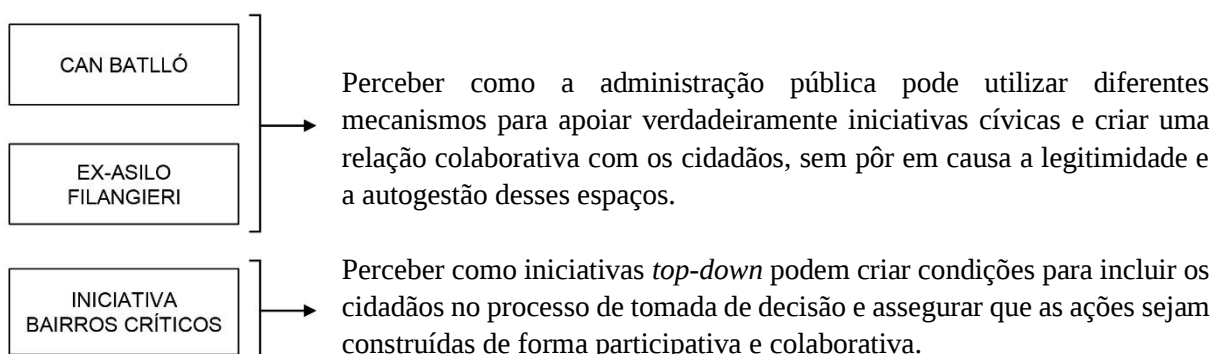
ESTUDOS DE CASO: EXPERIÊNCIAS DE
COPRODUÇÃO NO SUL DA EUROPA

3.1. PERTINÊNCIA DOS ESTUDOS DE CASO

Este capítulo pretende estabelecer uma relação entre os conceitos que foram discutidos na revisão da literatura, nomeadamente, ativismo urbano, inovação social, empoderamento dos cidadãos e coprodução de políticas, bens e serviços públicos. O objetivo, aqui, é aprofundar o debate através da aplicação dos conceitos em estudos de casos práticos, para analisar o impacto do envolvimento dos cidadãos na implementação das políticas urbanas e perceber se os processos de coprodução têm potencial para se transformar em uma inovação social.

Para a investigação, três experiências no sul da Europa foram selecionadas: Can Batlló, em Barcelona (Espanha); Ex-Asilo Filangieri, em Nápoles (Itália); e a Iniciativa Bairros Críticos, em Lisboa e Porto (Portugal). A seleção destes casos se justifica pelo alto grau de envolvimento cívico e pela inovação social alcançada a partir de cada uma dessas intervenções. Com base nos resultados dos respetivos estudos de caso, discute-se sobre estratégias alternativas de planeamento e políticas urbanas em contextos de austeridade e redução de gastos públicos que, no caso das práticas de coprodução, fazem com que governantes e governados compartilhem responsabilidades.

Por meio dos casos Can Batlló e Ex-Asilo Filangieri, pretende-se investigar como grupos organizados de cidadãos podem reagir aos regimes de austeridade enquanto respondem às necessidades da comunidade local. Esses casos ilustram formas alternativas de capacitar grupos sociais marginalizados e promover mudanças sociais profundas, por meio de práticas socialmente inovadoras e de coprodução com as administrações locais. A Iniciativa Bairros Críticos, por outro lado, foi uma política que nasceu dentro da administração central e que, apesar de ser *top-down*, teve como premissa que as ações deveriam ser construídas dentro de cada território, de baixo para cima, de forma participada e colaborativa. Portanto, é um caso interessante que influenciou políticas posteriores e que mostra um caminho inverso para coproduzir com os cidadãos.



A seguir, será apresentada a metodologia adotada para a investigação, bem como os critérios utilizados para a escolha dos estudos de caso. Os resultados de cada experiência serão discutidos individualmente nas Seções 3.3.4, 0 e 3.5.4, respetivamente, enquanto a análise comparativa entre eles será feita no capítulo seguinte, como parte das conclusões gerais, com o objetivo de gerar reflexão sobre o que funcionou (ou não) na coprodução e quais são os caminhos alternativos que os municípios podem percorrer ao adotar uma ou outra estratégia.

3.2. METODOLOGIA

A especificação da metodologia tem o intuito de responder algumas perguntas fundamentais dentro da pesquisa científica: “como?”, “com quê?”, “quando?” e “onde?” (Marconi & Lakatos, 2017). Por isso, esta seção vem esclarecer o método escolhido e as ferramentas utilizadas em cada etapa. Como ponto de partida, a presente investigação pretende responder as seguintes perguntas:

- *Como* o envolvimento dos cidadãos pode influenciar o desenho e a implementação das políticas urbanas?
- *Com que* recursos a sociedade civil e a administração pública contribuem para construir um relacionamento colaborativo?
- *Quando* os processos *bottom-up* encontram a estrutura *top-down*, há potencial para transformação?
- *Onde* a coprodução de políticas urbanas pode ser considerada uma abordagem socialmente inovadora?

A investigação foi feita a partir de uma metodologia qualitativa, com especial atenção às particularidades do contexto social de cada local estudado. O método de abordagem baseia-se no estudo de múltiplos casos, com o objetivo confrontar os resultados encontrados com as evidências e hipóteses apresentadas pela revisão da literatura. As informações relativas aos estudos de caso foram recolhidas entre março e junho de 2020. A pesquisa exploratória foi sustentada pela literatura académica, como teses e artigos científicos publicados em revistas internacionais de planeamento urbano e administração pública. Com base nos fatores que influenciam os processos de coprodução (Voorberg et al., 2015), foram estabelecidos os seguintes critérios para a escolha dos estudos de caso:

- Processos experimentais no sul da Europa, com alto grau de envolvimento dos cidadãos e da administração pública;
- Confiança no processo e atitude aberta dos diferentes atores para engajar-se em relacionamentos duradouros de coprodução;
- Práticas que resultam em empoderamento coletivo, ganhos mútuos, potencial de transformação e inovação social.

Após selecionar potenciais estudos de caso com base nos critérios de escolha listados acima, passou-se à etapa de coleta de dados em documentos publicados oficialmente – como artigos científicos, relatórios, decretos e resoluções municipais, notícias, teses – com o objetivo de confirmar se a documentação indireta era suficiente para mostrar resultados e responder as perguntas estabelecidas nesta dissertação. Caso as informações coletadas fossem insuficientes para demonstrar os resultados, seria necessário contactar as entidades em questão, para realizar entrevistas semiestruturadas por meio de videochamada. No entanto, houve dificuldade para estabelecer contacto com algumas entidades de interesse, pois apesar das tentativas, não houve resposta das mesmas. A dificuldade de contacto somou-se à insuficiência de informações disponibilizadas publicamente, fazendo com que potenciais estudos de caso fossem excluídos desta investigação.

É pertinente mencionar algumas dificuldades que surgiram durante o desenvolvimento desta investigação, em razão da pandemia de COVID-19 e das medidas implementadas pelos governos de vários países, como quarentena e teletrabalho. O constrangimento da mobilidade nos países analisados inviabilizou o deslocamento aos sítios dos estudos de caso para realizar a “observação participante” e, por esse motivo, a investigação recorreu principalmente à documentação indireta (Gil, 2019), como análise documental e pesquisa bibliográfica. A decisão de não coletar dados nos locais analisados, na atual conjuntura, vai ao encontro das recomendações da Direção-Geral da Saúde em Portugal.

Diante da atual conjuntura, os casos escolhidos para ilustrar o debate foram aqueles que mostraram suficiência de dados disponíveis, consistência de resultados e, ainda, facilidade em contactar e entrevistar os membros envolvidos no processo. Dessa forma, os casos que melhor se enquadram na proposta desta investigação são:

- Can Batlló, em Barcelona (Espanha);
- Ex-Asilo Filangieri, em Nápoles (Itália);
- Iniciativa Bairros Críticos (Portugal).

Com relação aos dois primeiros estudos de caso, a análise qualitativa documental foi feita a partir de documentos elaborados pelas Câmaras Municipais de Barcelona e Nápoles, com atenção às estratégias utilizadas para reconhecer e oficializar o apoio institucional às iniciativas que partiram da sociedade civil. Os documentos divulgados pelas associações e organizações envolvidas nesses processos foram incluídos na análise, pois apresentam o ponto de vista dos cidadãos e demonstram o alto grau de organização das iniciativas em questão. Também foram consideradas informações publicadas em jornais locais e canais oficiais de comunicação das associações, como plataformas oficiais dos projetos e relatórios elaborados pelas mesmas. Para o terceiro estudo de caso, a Iniciativa Bairros Críticos, a análise documental se baseou principalmente nos Registos do Processo, divulgado em 2012, pois se trata de um documento detalhado das práticas desenvolvidas ao longo de todo a Iniciativa, da concepção da ideia até sua interrupção abrupta.

Após realizar a coleta de dados pelos meios acima descritos, passou-se às entrevistas, que tiveram o objetivo de investigar informações que não foram encontradas nos documentos analisados ou que, por alguma razão, não foram publicadas. As entrevistas são classificadas como semiestruturadas, de acordo com a definição de Triviños (2009), pois partem de questionamentos básicos que se apoiam em teorias e hipóteses relevantes para a investigação, estruturados em perguntas abertas. Essa abordagem valoriza a presença do investigador, enquanto oferece liberdade aos entrevistados, que podem seguir espontaneamente uma linha de raciocínio baseada em suas experiências, mas sempre dentro do foco colocado pelo investigador.

Os contatos iniciais foram realizados por *e-mail* e as entrevistas foram realizadas por videochamada, em razão das limitações impostas aos deslocamentos. Cada entrevista foi estruturada em três momentos: primeiro, o investigador apresenta a pesquisa e os objetivos buscados pela entrevista; segundo, o investigador pede autorização do entrevistado para gravar a conversa; e, terceiro, o investigador conduz as perguntas abertas. A dificuldade em estabelecer contacto com os potenciais entrevistados resultou na realização de poucas entrevistas. Para essa etapa, selecionou-se pessoas que participaram ativamente ou que representaram grupos nas diferentes experiências analisadas – com exceção do caso de Can Batlló, uma vez que a análise documental desta experiência se mostrou detalhada e suficiente para apresentar os resultados buscados.

3.3. ESTUDO DE CASO: CAN BATLLÓ (BARCELONA, ESPANHA) E A COPRODUÇÃO ENTRE GRUPOS ATIVISTAS E ADMINISTRAÇÃO LOCAL

3.3.1. ENQUADRAMENTO

Can Batlló é uma fábrica têxtil com área de aproximadamente 14 hectares, construída em 1878 e que esteve em funcionamento por quase um século. Localizada em La Bordeta e com forte ligação com o bairro de Sants. La Bordeta e Sants são bairros que fazem parte do distrito Sants-Montjuïc, localizado no sul de Barcelona. Trata-se de um tecido urbano economicamente precário, mas extremamente politizado, onde há um forte senso de pertencimento entre os moradores, as associações de base local e outras organizações sociais (Porter et al., 2013; Eizaguirre & Parés, 2019; Rossini & Bianchi, 2020).

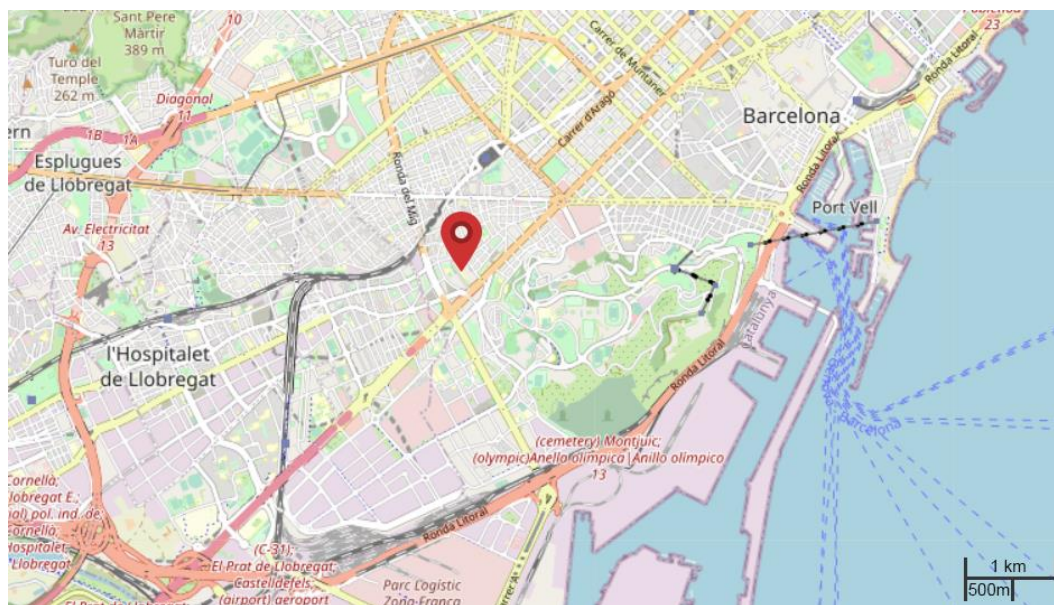


Figura 1 – Mapa de Barcelona, com indicação do local de Can Batlló

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do OpenStreetMap

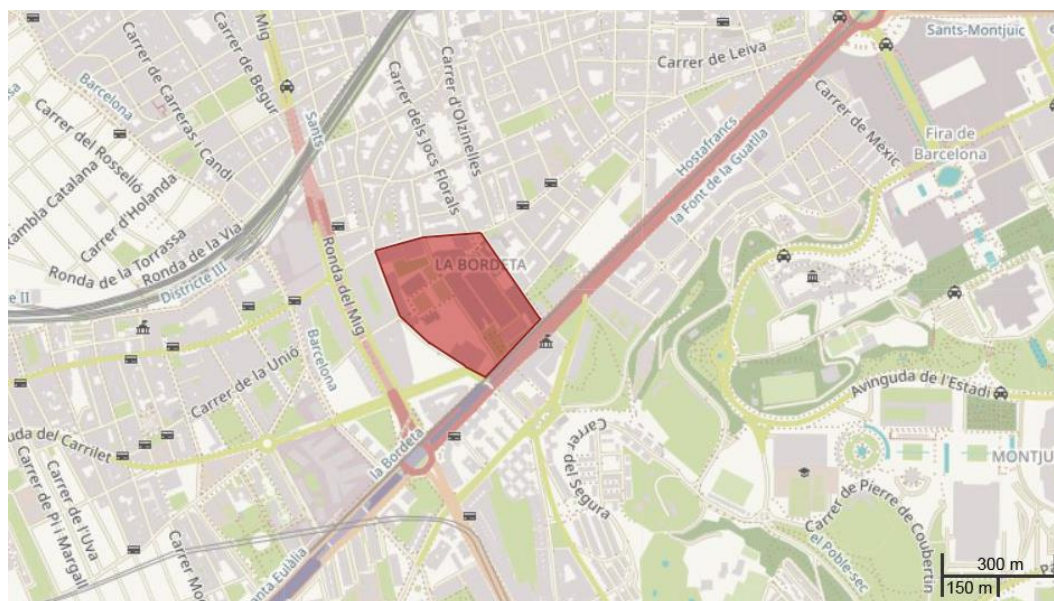


Figura 2 – Enquadramento do Estudo de Caso, localização de Can Batlló

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do OpenStreetMap

3.3.2. CO-CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO COMUNITÁRIO AUTOGERIDO

A experiência de Can Batlló tem o objetivo de trazer para esta investigação alguns aspetos relevantes que possibilitarão, em um momento posterior, confrontar os resultados encontrados com os conceitos discutidos previamente na revisão da literatura. Por essa razão, optou-se por omitir algumas informações da evolução histórica do uso do edifício, de caráter acessório para esta pesquisa.

Antes de discutir o estudo de caso, apresenta-se uma síntese dos principais acontecimentos que envolveram o território de Can Batlló, os quais têm influenciado o relacionamento entre o município e os cidadãos nos últimos 55 anos. Ao apresentar essa cronologia, o objetivo é situar o leitor quanto ao objeto de estudo e dar uma ideia geral sobre o relacionamento de coprodução que foi desenvolvido.

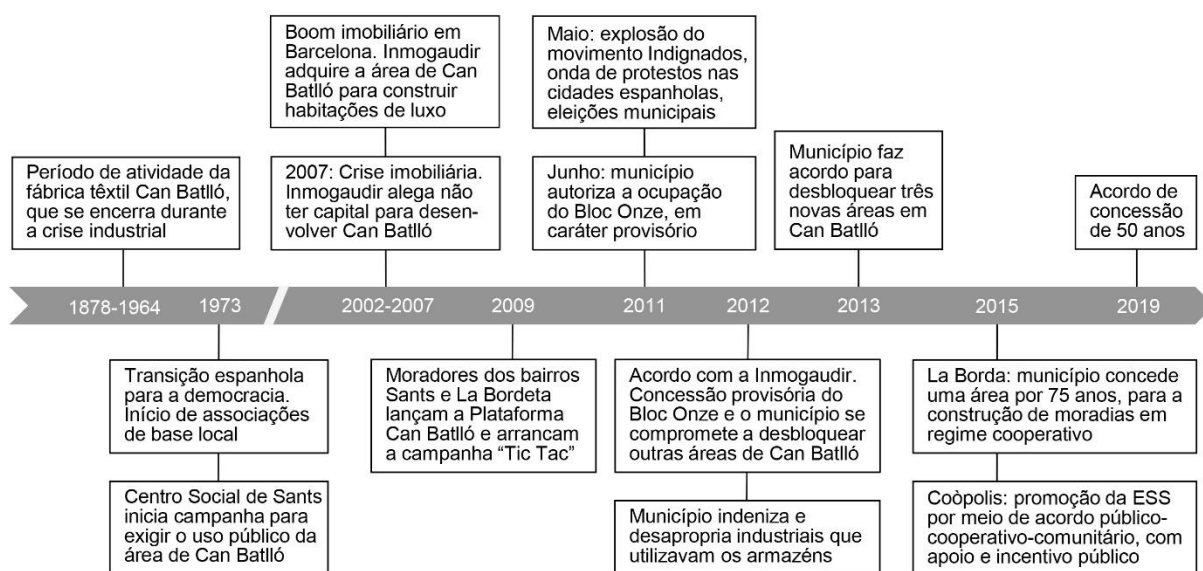


Figura 3 – Linha do tempo do imóvel de Can Batlló

Fonte: Elaborado pela autora

Em 1964, Can Batlló encerrou suas atividades, em consequência da crise em vários setores industriais e, em 1973 o Centro Social de Sants iniciou uma campanha de mobilização junto aos moradores do bairro para exigir a reclassificação da área de Can Batlló, na qual reivindicaram que os antigos espaços industriais fossem transformados em estabelecimentos públicos e espaços verdes (Porter et al., 2013; Asara, 2019; Eizaguirre & Parés, 2019). Apesar de o município ter aprovado um Plano Geral Metropolitano, em 1976, não foi definido um projeto de remodelação para a área e a promessa de melhoria urbana não saiu do papel: a área continuou em processo de degradação por décadas (Porter et al., 2013; Asara, 2019; Eizaguirre & Parés, 2019).

Em 2009, os moradores de La Bordeta e Sants se uniram a várias organizações sociais e criaram a plataforma *Can Batlló és pel barri*³ (Can Batlló é para o bairro). Lançou-se a campanha "Tic-Tac", com o objetivo de estabelecer uma data limite (11 de junho de 2011) para que o município tomasse as providências necessárias para iniciar as obras dos equipamentos públicos e espaços verdes na área de Can Batlló, sob a ameaça de ocupação (Porter et al., 2013; Asara, 2019; Eizaguirre & Parés, 2019; Rossini & Bianchi, 2020). A data de ocupação com dois anos de antecedência para que coincidissem com

³ www.canbatllo.org

as eleições municipais, programadas para maio de 2011 (Porter et al., 2013; Asara, 2019; Rossini & Bianchi, 2020).

O clima turbulento que se instalou no período pré-eleitoral causado pela onda de mobilizações sociais do movimento Indignados, que explodiu em vários países nessa mesma altura, foi oportuno para pressionar a Câmara Municipal a fazer um acordo com os ativistas (Porter et al., 2013; Parés, Ospina, et al., 2017; Asara, 2019; Rossini & Bianchi, 2020). Quando faltava menos de uma semana para a data indicada para ocupar a fábrica, o município cedeu à pressão exercida pelos movimentos sociais e pela mídia e finalmente começou a negociar um acordo de concessão com a Plataforma CB (Ajuntament de Barcelona, 2019c).

Depois de mais de 35 anos de reivindicações por parte da comunidade, a Plataforma CB recebeu a concessão provisória de uso do Bloco 11, um armazém com 1500 m² que se transformou em *Espai Veïnal Autogestionat Bloc Onze* (cuja tradução seria “Espaço Comunitário Autogerido Bloco Onze”). Mesmo com o fim da campanha “Tic Tac” e a conquista do primeiro edifício, a plataforma permaneceu ativa como um espaço de reflexão e reivindicação coletiva, porque o bairro ainda precisava de equipamentos públicos, habitações e espaços verdes (Rossini & Bianchi, 2020).

A área concedida pertence ao município de Barcelona, mas a Plataforma CB sempre manteve a autonomia na gestão e uso do espaço, o que permitiu o desenvolvimento de seus projetos sem interferência do município (Asara, 2019; Eizaguirre & Parés, 2019). Em 2012, a plataforma divulgou em seu site oficial o regulamento interno do Bloc Onze, um documento de quinze páginas que contém as conclusões das negociações realizadas com o município de Barcelona, com objetivo de definir a natureza e os critérios para a operação do Bloc Onze. A primeira definição estabelecida pelo regulamento é:

“O Bloc Onze é um espaço comunitário autogerido sob a forma de democracia direta pela Plataforma Can Batlló és pel Barri. Esse espaço, localizado na área industrial de Can Batlló, é de propriedade municipal, mas está cedido aos bairros Sants e La Bordeta desde 11 de junho de 2011. Não é, portanto, um equipamento municipal: é público, do bairro e para o bairro” (Plataforma Can Batlló, 2012, p. 1 tradução própria).

Can Batlló pode ser entendido como uma iniciativa social (Eizaguirre & Parés, 2019), enquanto o “Bloc Onze” é considerado o seu “projeto guarda-chuva” (Asara, 2019, p. 550), uma vez que abriga outros projetos menores dentro de sua estrutura. A gestão do edifício é feita pelos moradores de La Bordeta e Sants, que transformara o espaço em um centro social importante para o bairro, além de destiná-lo ao “uso público real” (Porter et al., 2013, p. 535).

Desde as primeiras negociações, em 2011, a administração municipal se comprometeu a desbloquear outras áreas da fábrica, para promover o desenvolvimento geral da área de Can Batlló (Ajuntament de Barcelona, 2013). De modo a cumprir com o que foi prometido, em março de 2013 a Câmara Municipal de Barcelona cedeu provisoriamente mais três edifícios de Can Batlló para as entidades sociais ampliarem suas atividades, como o Centro Social de Sants e a Comissão de Moradores de La Bordeta (El Periódico, 2013). Paralelamente à implementação desse acordo, o Distrito de Sants-Montjuïc estabeleceu que um muro e algumas partes do complexo seriam demolidas (Figura 4) com o objetivo de abrir Can Batlló para o bairro e tornar o acesso livre e convidativo. Essa etapa adicional foi concluída em julho do mesmo ano (Ajuntament de Barcelona, 2013).

Em março de 2019 o município aprovou a concessão de uso de mais 13.000 m² do complexo industrial em favor da Associação Espanhola de Comunidades Autogeridas de Can Batlló (Ajuntament de Barcelona, 2019a). A concessão de 50 anos (30 anos, com a possibilidade de duas prorrogações de 10

anos cada) é considerado um período excepcionalmente longo e, portanto, foi uma inovação na estrutura institucional legal e um caso particular no contexto catalão (Asara, 2019).

Para conseguir a concessão de uso por um período tão longo, a Associação apresentou um relatório com o cálculo do tempo de trabalho voluntário investido nas atividades, cujos dados foram incluídos no contrato de concessão. De junho de 2011 a março de 2019 o município investiu 1,1 milhão de euros em Can Batlló e foi quantificado que, cada euro que a Câmara Municipal investe em Can Batlló representa um retorno de mais de cinco euros para o município (Ajuntament de Barcelona, 2019c). Foi a primeira vez na Espanha que o valor do retorno social foi incluído na concessão administrativa.

Por se tratar de uma instalação pública, a concessão prevê que a Câmara Municipal deve assumir o fornecimento dos suprimentos básicos para o funcionamento do espaço (eletricidade, água, etc.), bem como as despesas relativas a grande manutenção, segurança e reabilitação dos edifícios. Se por alguma razão o município não pagar essas despesas, o Bloc Onze deve encontrar formas de obter recursos por conta própria (Plataforma Can Batlló, 2012). Por outro lado, o termo de concessão prevê que a Associação deve se encarregar da manutenção do espaço, do seguro e tributos decorrentes da concessão, além de garantir o acesso público e universal ao sítio e às atividades (Ajuntament de Barcelona, 2019c).

Também é dever da Associação realizar uma autoavaliação anual dos projetos, como objetivo de analisar o impacto da comunidade e o retorno social, além de apresentar um relatório anual ao município (Ajuntament de Barcelona, 2019c). Por essa razão o regulamento interno do Bloc Onze estabelece que todas as atividades realizadas precisam apresentar algum tipo de retorno, seja social, económico ou uma junção dos dois. Já as despesas relativas a operação dos projetos e atividades devem ser autofinanciadas, ou seja, devem se sustentar por meio dos recursos gerados pelos próprios projetos, de modo a garantir a autossuficiência e a sua viabilidade. Em caso de atividades de cariz social gratuitas que não possuem fontes de financiamento, nenhum retorno financeiro pode ser exigido (Plataforma Can Batlló, 2012).



Figura 4 – Demolição do muro, para abrir Can Batlló ao acesso público
Fonte: LaCol (2013)

Desde a criação da plataforma, houve tensões e debates interno. Um exemplo dessas tensões iniciais envolve a contribuição financeira feita pela Câmara Municipal, isso porque em Sants há o forte

“enraizamento da cultura de preservar a autonomia das organizações da sociedade civil” (Parés, Ospina, et al., 2017; Eizaguirre & Parés, 2019, p. 182). No caso de Can Batlló, o regulamento interno do Bloc Onze reforça em vários momentos que a autogestão tem sido a maior prioridade para os grupos que gerenciam o espaço, mas isso não significa que a colaboração mútua não aconteça, uma vez que é intrínseca ao processo de prestação de serviços públicos (Nabatchi et al., 2017). Um exemplo disso foi a Modificação no Plano Geral Metropolitano (MPGM), que o município aprovou com o objetivo de acelerar o processo de transformação de Can Batlló e apoiar a iniciativa como um todo. Com a alteração do plano, os 139.200 m² se distribuem em 60.323 m² de área verde e espaços livres; 8.390 m² de rede viária; 40.747 m² de equipamentos de uso público; 27.871 m² de habitação e 1.869 m² de solo destinado para habitação social (Ajuntament de Barcelona, 2017a).

Ainda que a Plataforma Can Batlló busque a autossuficiência económica em todos os níveis de organização, a Assembleia Geral tem poder de decisão sobre quais canais de financiamento externo deseja aceder, desde que os indivíduos ou entidades que contribuam financeiramente não coloquem em causa a independência do Bloc Onze (Plataforma Can Batlló, 2012). Ou seja, os participantes só aceitam contribuições financeiras quando possuem autonomia para gerir os recursos, sem qualquer exigência de contrapartida, mesmo que a entidade a financiar seja a própria Câmara Municipal. Asara (2019) reforça que essa autonomia não envolve “exclusão” do papel do Estado, pelo contrário, ela foi obtida através da colaboração com a administração local. Desde o início, a Plataforma assumiu uma postura política assertiva e trabalhou junto com funcionários públicos para desenvolver mais áreas de Can Batlló, enquanto pressiona o estado a cumprir suas obrigações (ibid.).

Um dos objetivos da Plataforma CB é produzir mudança nas relações sociais, seja por meio do estabelecimento de novas relações entre grupos ou pelo fortalecimento das relações existentes no território (Eizaguirre & Parés, 2019). Suas práticas são consideradas socialmente inovadoras e, em poucos anos, Can Batlló se tornou uma das experiências de autogestão mais relevantes de Barcelona (Fernández & Miró, 2016). O Bloc Onze funciona através de uma estrutura de autogestão baseada em colaboração horizontal e processo participativo de tomada de decisão, no qual as propostas são desenhadas de acordo com as necessidades da comunidade (Plataforma Can Batlló, 2012). Para garantir acessibilidade e transparência, todas as informações e decisões em assembleia são de acesso público e universal e as reuniões são abertas ao público.

3.3.3. PROJETOS AUTÓNOMOS COPRODUZIDOS: COÒPOLIS E LA BORDA

Logo após a implementação dos primeiros projetos no Bloc Onze, a plataforma se organizou para identificar outras necessidades da comunidade, de forma coletiva, com o objetivo de responder aos diferentes problemas sociais existentes no bairro. Dessa forma, elaborou uma lista de projetos a serem desenvolvidos em outros armazéns de Can Batlló, que foram divididos em seis grandes grupos:

- Redes de vizinhança e apoio mútuo;
- Cultura e formação;
- Educação;
- Habitação;
- Atividades económicas locais;
- Espaços comunitários.

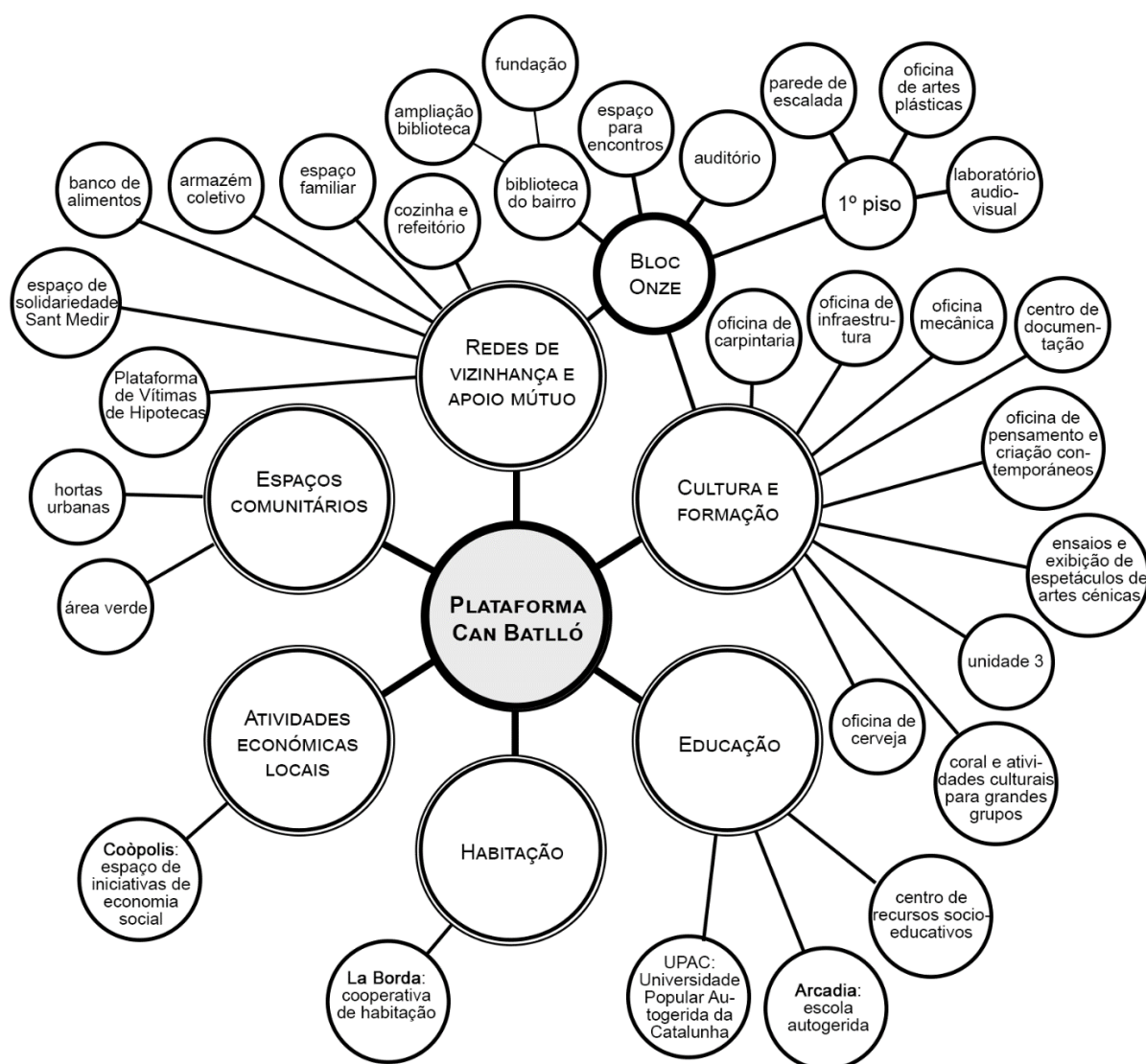


Figura 5 – Estrutura de grupos e projetos ligados à Plataforma Can Batlló até 2015

Fonte: Asara (2015), tradução própria

Três critérios foram estabelecidos para a validação de qualquer projeto a realizar no âmbito da iniciativa Can Batlló: de acordo com sua viabilidade socioeconómica; seu potencial transformacional; e seus laços com o entorno e com a comunidade local (Plataforma Can Batlló, 2012). Para o objetivo desta investigação, há dois que se destacam pela inovação social alcançada: a cooperativa habitacional *La Borda*⁴ e a agência de economia cooperativa e solidária *Coòpolis*⁵. Eles se conectam à rede da iniciativa Can Batlló e estão diretamente relacionadas aos eixos estratégicos de desenvolvimento do município, por meio da promoção da economia social e solidária e do incentivo à construção de moradias públicas, respetivamente (Ajuntament de Barcelona, 2017a).

⁴ www.laborda.coop

⁵ www.bcn.coop

A decisão de apresentar esses projetos se justifica pelo facto de cada um ter desenvolvido um relacionamento diferente com as autoridades públicas e acordos individualizados, de acordo com as necessidades e objetivos de cada projeto. Embora ambos possuam alto grau de autonomia, eles se desenvolvem horizontalmente e ligam-se à rede por meio de linhas democráticas e cooperativas e, dessa forma, “*atestam a natureza contínua de Can Batlló*” (Eizaguirre & Parés, 2019, p. 182). As relações desenvolvidas entre as cooperativas e as autoridades públicas são muito pertinentes para o estudo e ajudam a compreender as algumas práticas de coprodução de serviços públicos e a importância da colaboração entre as diferentes instituições e entidades.

▪ ATENEU COOPERATIVO DE BARCELONA, COÒPOLIS

Desde o princípio, a Plataforma CB considerou essencial gerar empregos e atividades económicas, com o intuito de enfrentar as dificuldades impostas às classes populares (Plataforma Can Batlló, 2012). Nesse sentido, em 2013, a equipa formada pelas cooperativas *La Ciutat Invisible*⁶ e *LaCol*⁷ fez o primeiro rascunho de um equipamento de gestão comunitária para a promoção do cooperativismo e da economia social, uma ideia que se materializaria no projeto Coòpolis (Fernández & Miró, 2016; Coòpolis, 2018).

Em 2014, a equipa entregou um estudo ao Distrito de Sants-Montjuïc, com a proposta de novas políticas económicas locais, elaboradas a partir do paradigma do acordo público-cooperativo-comunitário. Ou seja, a proposta foi estabelecer uma gestão cooperativa entre a comunidade, as organizações populares e a administração pública: políticas que se materializaram em infraestruturas públicas cedidas, as quais são gerenciadas de forma comunitária, para então promover iniciativas sociais em um ambiente cooperativo (Fernández & Miró, 2016).

Alguns fatores favoreceram a realização do projeto, como a crise económica e a mudança de gestão na Câmara Municipal de Barcelona e no Governo da Catalunha. No nível municipal, foi criado um órgão específico para promover a nova política socioeconómica na cidade, que lançou o Plano de Promoção da Economia Social e Solidária para o período 2016-2019 (ver Ajuntament de Barcelona, 2016) e, nesse contexto, Coòpolis foi considerado um projeto emblemático. No nível regional, a nova Diretoria Geral de Economia Social e Cooperativa se comprometeu a promover o cooperativismo e lançou a proposta de criação de 15 ateneus em todo o país, com financiamento público e administrado pelas associações locais: Coòpolis venceu a convocatória e formou o Ateneu Cooperativo de Barcelona, com o objetivo de criar um polo de fortalecimento socioeconómico local para melhorar a qualidade de vida nos bairros vizinhos, por meio de uma instalação com espaços voltados para treinamento, incubação de cooperativas e promoção da ESS (Fernández & Miró, 2016; Coòpolis, 2018).

Coòpolis conta com apoio explícito do município e do Governo da Catalunha, recebe subsídios regulares e tem acesso a vários canais de financiamento por meio da colaboração com diferentes entidades, desde financiamento coletivo a cooperativas de serviços financeiros e, assim, garante sua autonomia e evita a dependência financeira de um único fornecedor (Coòpolis, 2018; Asara, 2019). O Distrito de Sants-Montjuïc investiu 60 mil euros na primeira fase de implementação do projeto, utilizados na adaptação da área correspondente a 400 m² no Bloco 8, para receber o primeiro gabinete de Coòpolis, em caráter provisório (District de Sants-Montjuïc & Barcelona Activa, 2017; Ajuntament de Barcelona, 2017b).

⁶ www.laciutatinvisible.coop

⁷ www.lacol.coop

Já o município aprovou o orçamento de 5 milhões de euros para a realização do projeto definitivo de Coòpolis, que envolveu a reabilitação e adequação do Bloco 4, com previsão de conclusão em 2019 (Ajuntament de Barcelona, 2017a, 2017b).

Em fevereiro de 2019, a Câmara Municipal de Barcelona, o Governo da Catalunha e os atores relevantes da ESS estabeleceram um acordo para promover Coòpolis a um “Centro de Promoção do Cooperativismo de Barcelona”. O objetivo é transformar o Bloco 4 no maior Centro de Promoção do Cooperativismo do sul da Europa, com 4.300 m² dedicados a esse fim. Para a concretização do projeto, o município aceitou financiamento de 2,8 milhões de euros do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional 2014-2020 (Ajuntament de Barcelona, 2019b).

Por fim, pode-se afirmar que Coòpolis é fruto da proposta dos cidadãos combinada com o ambiente cooperativo do Distrito e do município. Em apenas dois anos de atividade (2017-2019), o Ateneu Cooperativo de Barcelona atendeu mais de 4.000 participantes, desenvolveu 300 atividades em 21 distritos na cidade, acompanhou 163 projetos (dos quais nasceram 53 cooperativas) e contribuiu para a criação de 167 novos empregos (Ajuntament de Barcelona, 2019b). Os movimentos cooperativos e autônomos são arraigados em Sants-Montjuïc, onde a liderança comunitária é notória e, por isso, o Distrito adota uma filosofia que “abraça” as iniciativas da sociedade civil ao assumir o compromisso de contribuir com o desenvolvimento na linha da ESS. Um exemplo disso são as medidas (Tabela 14 - Anexo II) estabelecidas no último Plano de Desenvolvimento Económico (PDE) para apoiar os movimentos cooperativos (ver Districte de Sants-Montjuïc & Barcelona Activa, 2017).

▪ COOPERATIVA HABITACIONAL LA BORDA

La Borda nasceu em 2012, como foi resultado de três fatores, de acordo com a investigação de Cabré e Andrés (2018). Primeiro, a crise habitacional consequente do aumento do desemprego, a redução salarial e uma diminuição nas opções de financiamento de moradia. Segundo, o surgimento da economia social e dos movimentos cooperativos, que antes eram raros no campo das habitações populares, apresentaram-se como possíveis bases para o desenvolvimento de esquemas alternativos de moradia. E terceiro, a existência do forte movimento comunitário ligado ao processo de renovação urbana e desenvolvimento da antiga fábrica de Can Batlló, que reconhecia em sua filosofia a urgência de desenvolver moradias populares por meio de um modelo alternativo que não dependesse do mercado imobiliário tradicional (Cabré & Andrés, 2018; LaCol, 2019).

No campo da habitação social, há muitos esquemas para viabilizar moradias populares dentro da lógica da economia social e, nesse caso, o fornecimento feito por instituições públicas ou organizações sem fins lucrativos por meio de aluguel social é uma das práticas mais comuns (Cabré & Andrés, 2018). No entanto, contextos de recessão favorecem o surgimento de esquemas alternativos e a participação de novos, especificamente as cooperativas (Mayer, 2013; Parés, Ospina, et al., 2017; Cabré & Andrés, 2018; Seixas et al., 2019).

Nesse sentido, desde 2007 a Catalunha contempla a possibilidade de desenvolver habitações populares em regime de concessão de uso, através da Lei 18/2007, do Direito à Habitação, embora haja poucos casos onde esse modelo realmente foi implementado (Lei 18/2007, de 28 de dezembro, do Direito à Habitação, 2007; La Hidra Cooperativa et al., 2017). Esse esquema de cooperação dá ao morador o direito de ocupar uma unidade habitacional gratuitamente ou em troca de uma contribuição financeira justa, sem a possibilidade de comprar o apartamento, tampouco se enquadra em um modelo contratual de senhorio e inquilino e, por isso, esse esquema se distingue do modelo cooperativo habitacional tradicional até então desenvolvido no contexto espanhol, onde as moradias são posteriormente

privatizadas e transformam-se em um condomínio padrão (Cabré & Andrés, 2018; Asara, 2019). Ou seja, o regime de concessão de uso representa o caminho do meio entra a propriedade e o aluguel.

Em 2015, o município oficializou a concessão de uma propriedade em favor da Cooperativa, em um dos limites de Can Batlló, para a construção de uma edificação classificada como “habitação sob proteção oficial” (HPO) em regime cooperativo de concessão de uso pelo período de 75 anos, mediante pagamento da taxa anual⁸ (Ajuntament de Barcelona, 2015). De acordo com essa classificação, a cooperativa deve se submeter aos requisitos de uma HPO, ou seja, para se beneficiar do direito de uso de uma dessas moradias os usuários não podem exceder a renda máxima estabelecida no regulamento ou modalidade, mas também há uma taxa máxima a ser cobrada pelo seu uso, a fim de permitir que pessoas mais necessitadas tenham acesso à moradia (Lei 12/2015, de 9 de julho, das Cooperativas da Catalunha, 2015; La Borda, 2017).

O projeto foi desenvolvido pela cooperativa de arquitetos LaCol, com três princípios fundamentais e transversais: redefinição do programa de uma habitação coletiva; sustentabilidade e qualidade ambiental do projeto; e envolvimento do usuário (LaCol, 2019). O último princípio foi considerado a variável mais importante e um diferencial do projeto. Foi articulada pela Comissão de Arquitetura, que constituiu o elo entre a equipe técnica e a Assembleia Geral e organizou oficinas de arquitetura (Figura 6), com o intuito de criar oportunidades para os usuários atuarem como coprodutores das habitações e áreas coletivas, junto com a equipe do LaCol (La Hidra Cooperativa et al., 2017; LaCol, 2019).



Figura 6 – Oficina de arquitetura e a cocriação dos espaços

Fonte: LaCol (2019)

⁸ A taxa anual pode variar de 3300 a 3800 euros, que totaliza 270 mil euros para todo o período de concessão da propriedade.

A propriedade do edifício pertence à cooperativa La Borda, que concede o direito de uso aos moradores por meio de contrato. Para aceder a uma unidade habitacional, cada unidade familiar deve fazer uma contribuição inicial entre 15 mil e 20 mil euros (chamada de capital social, a ser devolvida após a saída do apartamento), além da contribuição mensal que não pode exceder 450 euros, cujo valor está abaixo da taxa máxima determinada para as HPOs e mais distantes ainda da média dos alugueis cobrados em Barcelona (Cabré & Andrés, 2018; Asara, 2019). Essas contribuições mensais auxiliam a cooperativa a cumprir suas obrigações financeiras, como saldar a dívida contraída para construir o edifício e fazer a manutenção necessária. Além disso, o térreo da edificação é dotado de instalações que podem ser arrendadas para o comércio (desde que seja ligado à economia social) e gerar renda para a cooperativa, o que ajuda a equilibrar o seu balanço financeiro (La Borda, 2019).

O custo total do projeto foi de aproximadamente 3,2 milhões de euros, valor que foi obtido por meio de uma combinação de fontes de financiamento, como contribuições feitas pelos moradores, contribuições voluntárias feitas por membros colaboradores, apoio financeiro de cooperativas de crédito, instituições éticas e sociais, subsídio governamental, entre outros (La Borda, 2019).

3.3.4. RESULTADOS

Os resultados da investigação sobre Can Batlló foram obtidos a partir da análise documental de artigos científicos, documentos disponibilizados pela administração pública (atas de reunião, contratos, relatórios, notícias) e o Regulamento Interno do Bloc Onze. Outras fontes relevantes para a investigação foram os *websites* da Plataforma CB e das cooperativas envolvidas com a iniciativa, que representam o ponto de vista dos cidadãos, uma vez que não foi possível realizar entrevistas para esse estudo de caso.

As informações levantadas serão confrontadas com os principais conceitos discutidos na revisão da literatura, com o objetivo responder às questões introdutórias: análise do impacto do envolvimento cívico nas políticas urbanas; a forma que a relação entre os atores foi construída; o potencial de transformação gerado pelo experimento; e a coprodução como abordagem socialmente inovadora no campo das políticas urbanas.

▪ COMO O ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS INFLUENCIOU AS POLÍTICAS URBANAS?

O processo foi iniciado de forma *bottom-up*, porque os cidadãos se organizaram dentro da Plataforma Can Batlló, com o objetivo de pressionar a administração municipal a tomar alguma providência quanto ao desenvolvimento da área da fábrica, sob ameaça de ocupar o local. Por outro lado, pode-se afirmar que a construção do relacionamento com a administração municipal se deu de forma *bottom-linked*, porque os cidadãos desencadearam o processo, enquanto o município reconheceu a relevância do que estava a ser feito pelos cidadãos e assumiu não só o sustento dessa iniciativa “*por meio de práticas sólidas, regulamentadas e duradouras*” (Moulaert, 2010, p. 9), mas se comprometeu principalmente a expandir essa prática para toda a área de Can Batlló.

Com relação ao impacto do envolvimento cívico nas políticas urbanas, a análise documental permitiu verificar que, desde o princípio, a Plataforma CB adotou uma abordagem holística e integrada para regenerar a área de Can Batlló, o que se materializou sob a forma de uma ampla rede de projetos com o objetivo de atuar em várias frentes, como Educação, Cultura e Formação, Habitação, Economia Social e Solidária. As iniciativas desenvolvidas dentro dessa rede apresentam diferentes formatos, mas sempre com princípios fortalecedores e participativos, de modo que os tornem complementares entre si. Dessa forma, e dado o aumento de projetos nos últimos anos, pode-se afirmar que a abordagem adotada pela Plataforma CB contribuiu para enfrentar diversos fatores de vulnerabilidade da comunidade.

▪ COM QUE RECURSOS OS DIFERENTES ATORES CONTRIBUÍRAM?

O relacionamento duradouro que foi estabelecido entre a Plataforma Can Batlló e o município caracteriza uma coprodução de serviços públicos, mas também de políticas urbanas. No que se refere aos serviços, a Plataforma Can Batlló colabora com o distrito e o município ao prestar determinados “serviços públicos” que normalmente caberiam ao Estado prover, como educação, habitação, cultura, formação profissional, lazer, entre outros. Esses “serviços” geraram retorno socioeconómico para a comunidade local, além de otimizar os recursos financeiros investidos, porque as atividades são decididas pelos próprios cidadãos, com base nas demandas da própria comunidade e, desse modo, o dinheiro é aplicado pontualmente, evitando desperdícios. Por outro lado, o município reconhece seu dever e fornece os instrumentos legais necessários para viabilizar a iniciativa da sociedade civil, além de apoiar financeiramente, ao assumir a manutenção financeira de todo o espaço.

Salienta-se que, inicialmente, o município demonstrou resistência para trabalhar junto com os cidadãos, o que pode ser constatado pela demora em responder as reivindicações (cerca de 35 anos). Por isso, a organização de um grupo com aproximadamente 350 pessoas, em torno de um objetivo comum, foi importante para dar visibilidade mediática e pressionar a administração pública a olhar as demandas da população. Com relação aos fatores que podem motivar ou construir barreiras em processos de coprodução (Voorberg et al., 2015), pode-se afirmar que a construção da relação colaborativa entre as diferentes entidades em Can Batlló apresentou as seguintes características:

Tabela 5 – Principais fatores que influenciaram a coprodução em Can Batlló

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Voorberg et al. (2015)

O lado da organização	
<i>Atitude aberta com relação à participação dos cidadãos</i>	Inicialmente a administração local mostrou resistência para trabalhar em cooperação com os cidadãos, mas depois cedeu à pressão popular
<i>Presença de incentivos claros para a coprodução</i>	Depois de alguns anos a administração pública reconheceu um retorno socioeconómico cinco vezes maior
<i>Compatibilidade das organizações públicas, estruturas consolidadas de comunicação</i>	Não se verificou empenho do município em criar estruturas consolidadas e convidativas para se comunicar com os cidadãos, o que se confirma pelos 35 anos de espera
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	Inicialmente, o município não estava inclinado a trabalhar em cooperação com os cidadãos
O lado dos cidadãos	
<i>Características individuais dos cidadãos</i>	Motivados pelo desejo de melhorar os serviços públicos e a qualidade de vida da comunidade
<i>Sentimento de pertença e de responsabilidade</i>	Histórico de ativismo político e forte ligação com o território, os cidadãos estavam cientes de seu potencial para influenciar as ações da administração pública
<i>Presença de capital social</i>	Alto nível de organização cívica e empoderamento coletivo
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	Inicialmente, a cultura de preservação da autonomia das organizações cívicas constituiu uma barreira

▪ HOUVE POTENCIAL PARA TRANSFORMAÇÃO?

Embora a gestão do espaço seja autónoma, tanto a Plataforma CB quanto o município reconhecem as vantagens de trabalhar de forma colaborativa, por meio de práticas democráticas e colaborativas que resultam em corresponsabilização e coprodução dos serviços públicos. Ao atribuir responsabilidades à administração municipal, a iniciativa se tornou mais eficiente de modo global (Eizaguirre & Parés, 2019), porque a Plataforma CB aumentou o potencial para alavancar mudanças sociais enquanto a administração municipal otimizou o uso de recursos financeiros.

Além disso, o município aprovou a Modificação no Plano Geral Metropolitano com o objetivo de acelerar o processo de transformação de Can Batlló e apoiar a iniciativa como um todo. Portanto, além do potencial de transformação gerado por essa relação colaborativa, também se confirma a contribuição mútua entre a Plataforma CB e o município, que é algo intrínseco ao processo de coprodução, de acordo com o argumento de Nabatchi *et al.* (2017).

▪ A COPRODUÇÃO FOI UMA ABORDAGEM SOCIALMENTE INOVADORA?

Em Sants, as iniciativas demonstraram proatividade ao propor estruturas e narrativas alternativas, o que geralmente leva a uma abordagem política para reformular os discursos. No caso de Can Batlló, o discurso político assente em seus projetos propõe uma crítica à maneira como a cidade foi construída, que vai ao encontro dos argumentos de Mayer (2013), além de propor uma compreensão alternativa do que é o “público” e como gerenciá-lo de forma emancipatória, por meio de autogestão. A reformulação do que a Plataforma CB entende que “público” vai além de atores e agências envolvidos na administração pública, mas considera “público” aquilo que é reconhecido e defendido pela comunidade, que é encarado como um “bem comum” e que, portanto, deve ser gerenciado pelos cidadãos.

Esse discurso torna-se visível em La Borda, onde a propriedade coletiva reforça valores que priorizam as preocupações comunitárias em detrimento de interesses individualistas. Um exemplo disso pode ser constatado pelo facto de que mesmo após o pagamento integral da dívida referente à construção de La Borda, os membros da cooperativa estão comprometidos a continuar pagando as mensalidades, com o intuito de preservar esse modelo de cooperativa habitacional e de apoiar outros projetos semelhantes.

Como aspeto socialmente inovador, é importante destacar que a Cooperativa Habitacional La Borda foi capaz de gerar uma transformação no modelo de concessão de moradias populares em Barcelona, porque foi a primeira vez que o município tentou realizar o acesso legal à habitação de forma não especulativa, por meio de um projeto com forte base comunitária. A contribuição mútua entre os cidadãos e a administração potencializou os resultados alcançados e, dessa forma, La Borda se afirma como uma alternativa ao modelo de habitação especulativo e individualista, capaz de lidar com a crise habitacional, não apenas por fornecer moradias seguras e acessíveis, mas também por ser um exemplo de como as necessidades habitacionais podem ser atendidas por um modelo mais equitativo e colaborativo.

Já o Regulamento Interno do Bloc Onze estabelece três critérios para a validação de qualquer projeto a ser realizado no âmbito da iniciativa Can Batlló, de acordo com: sua viabilidade socioeconómica; seu potencial transformacional; e seus laços com o entorno e com a comunidade local. Esses critérios afirmam o caráter socialmente inovador de Can Batlló, pois alcançam pelo menos dois dos três resultados que definem uma inovação social, apontados por Martinelli (2010), nomeadamente: a) satisfação das necessidades humanas, materiais ou imateriais; e b) empoderamento de grupos sociais marginalizados através do aprimoramento de suas capacidades e da recriação de identidades.

A seguir, a *Tabela 6* apresenta uma síntese das características inovadoras encontradas no experimento de Can Batlló, com base nos elementos estabelecidos por Martinelli (2010).

Tabela 6 - Características socialmente inovadoras em Can Batlló

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Martinelli (2010)

Elementos da inovação social	Elementos encontrados em Can Batlló
<i>Satisfação coletiva das necessidades humanas (materiais e imateriais) que atualmente não são satisfeitas</i>	Os cidadãos se organizaram para satisfazer algumas necessidades da comunidade: cultura e formação, educação, habitação, ESS e espaços comunitários
<i>Empoderamento de grupos sociais marginalizados, aprimoramento de capacidades e criação de identidade</i>	Gestão autônoma do espaço, gestão aberta e transparente. Projetos complementares entre si, com o objetivo de capacitar e empoderar os cidadãos, enquanto abre para o bairro um espaço de uso público
<i>Transformação sociopolítica, mudanças nas relações sociais, de poder e governança, em direção a um sistema mais democrático</i>	A administração municipal se comprometeu a desenvolver cada vez mais áreas de Can Batlló e reconheceu o “retorno social” gerado pela iniciativa, o que resultou em um acordo de concessão de até 50 anos

Desde o início da mobilização, a Plataforma CB optou por divulgar amplamente suas atividades e abordagens. Ao relatar as experiências e disponibilizá-las em seu *website*, a Plataforma CB facilitou conscientemente a replicação de suas práticas, conforme afirmam Eizaguirre e Parés (2019). Essa estratégia ajuda outros grupos a se empoderarem e avaliarem quais práticas podem ser adaptadas a outros contextos e, a partir daí, se apropriarem positivamente das práticas utilizadas em Can Batlló para realizar mudanças dentro de seus próprios territórios.

Portanto, com base na análise documental sobre a experiência desenvolvida em Can Batlló, pode-se concluir que o caso apresenta características que podem ter sido determinantes para torná-lo um experimento bem-sucedido de coprodução de políticas urbanas e inovação social. A primeira característica diz respeito ao alto grau de organização política, que resulta da longa tradição de sindicatos, cooperativas, movimentos sociais e associações de base local estabelecidas em Sants. A segunda característica assente nas respostas socialmente inovadoras, que demonstrou eficácia da Plataforma CB na concertação de diferentes grupos em torno de resolver um problema comum, formou uma extensa rede de associações e projetos voltados para o desenvolvimento da comunidade local, sem depender de uma única fonte de financiamento (o que confere estabilidade caso percam uma fonte de recursos). A terceira diz respeito às estratégias políticas utilizadas para pressionar o município a negociar, que são particularmente interessantes, como a campanha “Tic Tac” e a apresentação de um “retorno social” para argumentar que a iniciativa estava a contribuir não apenas para a requalificação de uma edificação antiga, mas contribuía principalmente para a regeneração do tecido urbano, ao oferecer um equipamento de uso público à comunidade.

3.4. ESTUDO DE CASO: EX-ASILO FILANGIERI (NÁPOLES, ITÁLIA) E A COPRODUÇÃO DE POLÍTICAS DIRECIONADAS AOS BENS COMUNS

3.4.1. ENQUADRAMENTO

Desde 1947 a Constituição Italiana estabelece um mecanismo administrativo que assegura o uso cívico dos bens comuns, por meio de dois Artigos. O Artigo nº 42⁹ declara que a propriedade pública coletiva pertence aos cidadãos e, como tal, deve satisfazer as necessidades coletivas e não pode ser comercializado; já o Artigo nº 43¹⁰ declara que os bens que dizem respeito ao interesse geral podem ser gerenciados diretamente pelas comunidades de trabalhadores e usuários (Itália, 1948). Esse instrumento legal era, até então, usado em pequenas comunidades rurais para regular o uso da terra (plantio e criação de animais), dos rios (direito de pesca) e *legnatico* (direito de entrar nos bosques ou florestas para extrair lenha, obter lucro sobre a madeira) e, portanto, não exercia influência no solo urbano e caiu no esquecimento (Gallina, 2016; Riccio, 2016; Savazoni, 2018).

No entanto, nos últimos anos a discussão sobre os “bens comuns” voltou a aparecer no centro dos debates nas grandes cidades italianas, no contexto de reivindicações políticas e sociais realizadas por grupos heterogêneos, como o *Movimento di Contestazione Ecologica* e o *Movimento per l'acqua pubblica* (Capone, 2019). De acordo com a definição apresentada pela Câmara Municipal de Nápoles os bens comuns correspondem aos recursos essenciais que pertencem aos cidadãos e que podem ser identificados como: serviços públicos, escolas, universidades, conhecimento, trabalho, património cultural e natural, áreas verdes, praias e água. O gozo desses recursos e a oportunidade de participar de sua gestão são direitos que não podem ser negados à comunidade (Comune di Napoli, 2011, 2019).

Após o referendo de 2011 para gestão pública participativa da água, Nápoles afirmou o princípio da água como um bem comum e, portanto, de propriedade pública, por meio da Resolução do Conselho nº 740, de 16 de junho de 2011 (Comune di Napoli, 2011). Ao adotar uma postura alternativa e inovadora, a administração local sinalizou uma oportunidade para que os cidadãos reclamassem outras necessidades. Surge, então – não só em Nápoles, mas também em outras cidades italianas – uma demanda que partiu da precariedade assente na “sociedade do espetáculo”: a urgência de devolver ao uso público inúmeros locais que foram reestruturados com fundos públicos e que foram posteriormente abandonados (Capone, 2019). O objetivo da reapropriação dessas áreas é transformá-las em bens comuns, para garantir a função social dos espaços públicos e evitar a privatização progressiva e especulativa dos centros históricos, ao destiná-los ao uso da arte, da cultura e da ciência.

⁹ Artigo nº 42: “A propriedade é pública ou privada. Os bens económicos pertencem ao Estado, a entidades ou a particulares. A propriedade privada é reconhecida e garantida por lei, que determina as formas de compra, gozo e limites, a fim de garantir sua função social e torná-la acessível a todos. A propriedade privada pode, nos casos previstos em lei, e sujeita a indenização, ser expropriada por motivos de interesse geral. A lei estabelece as regras e os limites da sucessão legítima e testamentária e os direitos do Estado sobre a herança.” (Itália, 1948, p. 23, tradução própria)

¹⁰ Artigo nº 43: “Para fins de utilidade geral, a lei pode originalmente reservar ou transferir, por desapropriação e sujeita a indenização, ao Estado, a órgãos públicos ou à comunidade de trabalhadores ou usuários de certas empresas ou categorias de empresas, que se refiram a serviços públicos essenciais ou fontes de energia ou situações de monopólio e têm caráter de interesse geral predominante.” (Itália, 1948, p. 24, tradução própria)

Os debates resultaram na criação de um mecanismo que coloca os cidadãos no centro do processo de tomada de decisão (Masella, 2018) e, nesse sentido, o primeiro bem a ser oficialmente reconhecido pelo município como um “comum”, por meio desse novo mecanismo, foi o Ex-Asilo Filangieri.

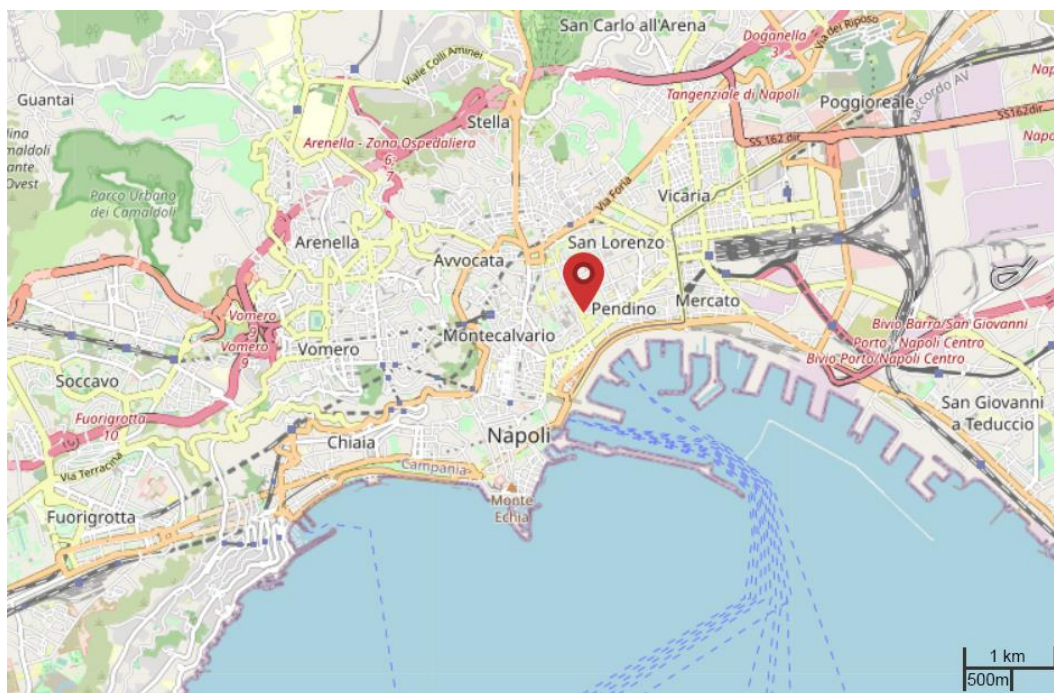


Figura 7 – Mapa de Nápoles, com indicação do Ex-Asilo Filangieri

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do OpenStreetMap

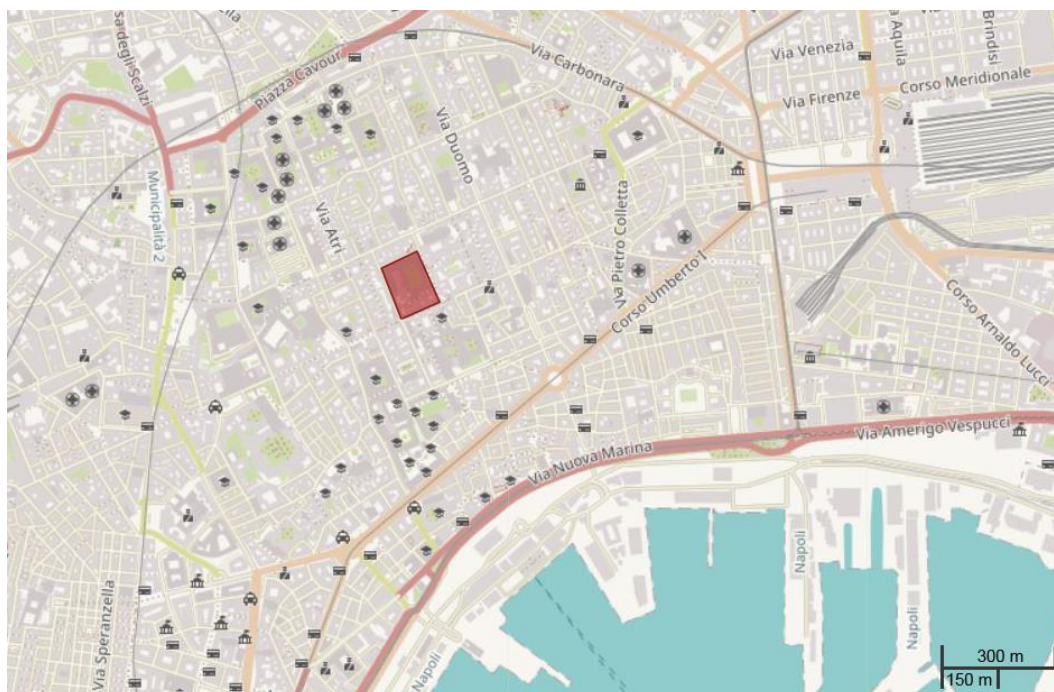


Figura 8 – Enquadramento do Estudo de Caso, localização do Ex-Asilo Filangieri

Fonte: Elaborado pela autora, a partir do OpenStreetMap

3.4.2. USO CÍVICO E COLETIVO DE BENS PÚBLICOS

A exemplo do que aconteceu em Can Batlló, o Asilo¹¹ nasceu como uma fábrica e se transformou em lugar de cultura destinado ao uso público coletivo. A escolha por investigar esse caso se justifica pelo facto de ser uma experiência relevante e representativa de coprodução e inovação na relação entre a administração pública e a sociedade civil. O Ex-Asilo Filangieri foi a força motriz para que a administração municipal reavaliasse suas práticas e regulamentos, o que impulsionou o reconhecimento oficial de outros espaços ocupados em Nápoles (Riccio, 2016).

Antes de aprofundar a discussão do estudo de caso, apresenta-se uma síntese dos principais acontecimentos relacionados à trajetória dos bens comuns em Nápoles, mas também sintetiza os diferentes momentos do Ex-Asilo Filangieri, com o objetivo de situar o leitor quanto ao objeto de análise e alguns pontos relevantes para a investigação.

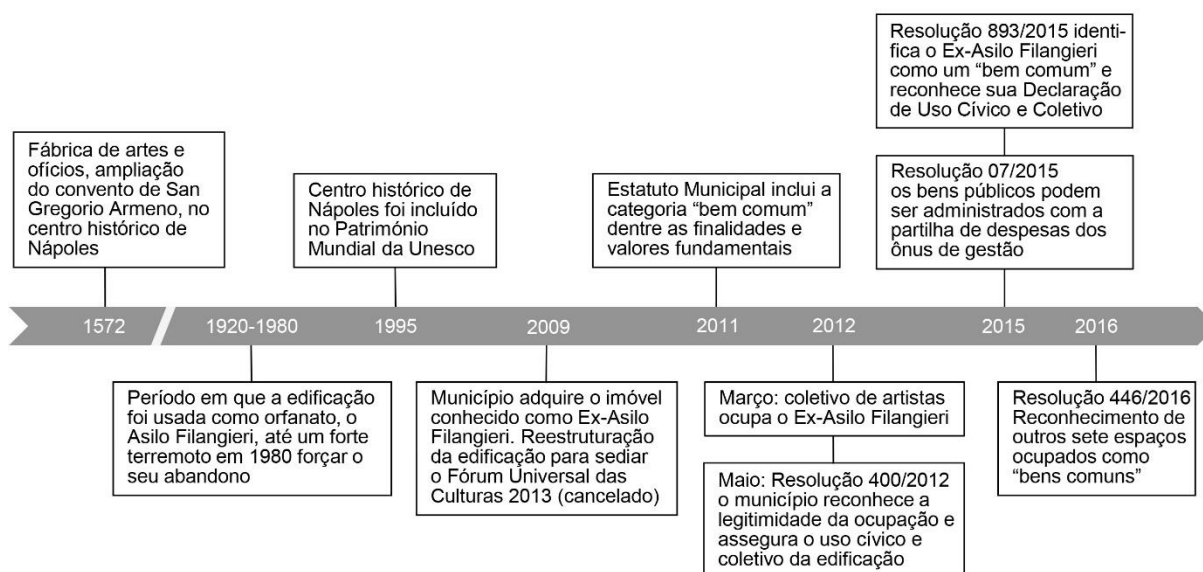


Figura 9 – Linha do tempo do Ex-Asilo Filangieri e o reconhecimento dos bens comuns

Fonte: Elaborado pela autora

A edificação conhecida como Ex-Asilo Filangieri situa-se no centro histórico de Nápoles e foi construída no século XVI como ampliação do convento de San Gregorio Armeno, altura em que funcionou como fábrica de artes e ofícios. Após a Primeira Guerra Mundial, a edificação foi adquirida pela condessa Giulia Filangieri, que a transformou em um orfanato, nomeadamente o Asilo Filangieri. Em 1980, um forte terremoto atingiu a cidade e danificou a estrutura da edificação, que foi abandonada desde então. O edifício de aproximadamente 4000 m² permaneceu fechado por quase 30 anos, quando a administração municipal adquiriu o imóvel e decidiu reestruturá-lo para sediar o Fórum Universal das Culturas 2013 e alguns eventos artísticos que aconteceriam na cidade. No entanto, o local nunca foi utilizado e os eventos nunca aconteceram (Riccio, 2016; Masella, 2018; Savazoni, 2018).

Em 2 de março de 2012, o edifício foi ocupado pelo grupo *La Balena* (A Baleia), um coletivo de artistas e profissionais ligados à indústria do entretenimento, em protesto contra a corrupção, o desperdício de dinheiro público, a renovação dos espaços seguida por um novo abandono, visto que essas estruturas

¹¹ www.exasilofilangieri.it

esporadicamente são abertas ao público para espetáculos e eventos culturais (Masella, 2018; Savazoni, 2018; Capone, 2019). Desde o início da ocupação, esses artistas lutaram para assumir a gestão do edifício e, para viabilizar a permanência, eles conceberam uma solução legal baseada em um antigo instrumento da Constituição italiana (1948): o uso cívico de um bem público (artigos 42 e 43) que, nesse caso, foi adaptado à legislação urbana por meio da Resolução nº 400, de 24 de maio de 2012:

“Estabelece que o imóvel que faz parte do Complexo de San Gregorio Armeno, denominado Ex-Asilo Filangieri, situado na rua Mafei nº 4, seja destinado por vontade da administração a lugar de utilização complexa no âmbito cultural, que, a respeito do espírito da presente resolução mediante uma especificação compartilhada e participativa, garanta a acessibilidade e o usufruto do bem por cidadãos, associações, grupos e fundações, no âmbito da cultura, compreendida como bem comum e como direito fundamental.” (Comune di Napoli, 2012, p. 4, tradução própria).

Com essa resolução, o imóvel passa a ser considerado um laboratório cultural, com o intuito de garantir e ampliar o desenvolvimento de processos participativos e atividades de relevância social (l'Asilo, 2015). Os espaços e meios de produção do Asilo são geridos e usados coletivamente por artistas e profissionais ligados à cultura, que compartilham conhecimentos e competências com a comunidade. O uso dos espaços, a organização dos eventos e o desenvolvimento das atividades são feitos de forma participativa e sem fins lucrativos. Esse modelo não possibilita arrendar os espaços e não há diferenciação entre artistas emergentes ou premiados, a única contrapartida necessária é o zelo pelo espaço (Riccio, 2016).

A integração horizontal acontece graças ao modelo de gestão direta e participada adotado no Asilo é a Declaração de Uso Cívico e Coletivo Urbano, que foi elaborada coletivamente durante reuniões públicas semanais do *tavolo di lavoro* (grupo que compõe a Mesa de Trabalho), realizadas entre maio de 2012 e dezembro de 2015 (l'Asilo, 2015). A Mesa de Trabalho era composta por “habitantes do Asilo” (como são denominados os membros que usufruem do espaço), com a colaboração de artistas, ativistas, pesquisadores, juristas, advogados e estudiosos de outras áreas (Riccio, 2016).



Figura 10 – Assembleia pública no Asilo
Fonte: Masella (2018)

A Declaração de Uso Cívico e Coletivo Urbano se inspirou em modelos de democracia participativa e na interpretação dos antigos usos cívicos estabelecidos na Constituição Italiana, com o intuito de garantir o cumprimento de princípios fundamentais, como: acessibilidade, imparcialidade, usabilidade, inclusão e autogoverno realizado pela comunidade – a comunidade, nesse caso, é formada principalmente por trabalhadores e trabalhadoras do imaterial, da arte, do espetáculo e da cultura. É um documento que define a estrutura de organização do Asilo e as funções de cada órgão de autogoverno, mas também é usado como “manual de boas práticas”, que define os direitos e deveres dos usuários, como usar os espaços e quem tem direito a usá-los, como são tomadas as decisões e como se tornar um habitante ou hóspede do Asilo (l’Asilo, 2015).

A estrutura de autogoverno do Asilo é articulada em três órgãos: Assembleia (de Gestão e de Direção), Mesas Temáticas das programações e Conselho de Garantia (*Comitato dei Garanti*). A Assembleia de Gestão é responsável pela parte operacional do Asilo, discute a gestão ordinária dos espaços, como a programação das atividades, a comunicação e a logística, por meio de reuniões públicas. A Assembleia de Direção discute as diretrizes gerais de cada atividade realizada no Asilo, decide as relações com outros órgãos e instituições, as fontes de financiamento que deseja aceder, e também resolve questões que não são da alçada da Assembleia de Gestão (l’Asilo, 2015, 2018a). As Mesas Temáticas são locais de confronto, intercâmbio e cooperação, é onde se discutem e elaboram propostas que são recebidas durante a Assembleia, com o objetivo de viabilizar e materializar os projetos do Asilo. O Conselho de Garantia é uma espécie de poder moderador, tem a função de resolver conflitos e garantir o funcionamento do Asilo (l’Asilo, 2015).

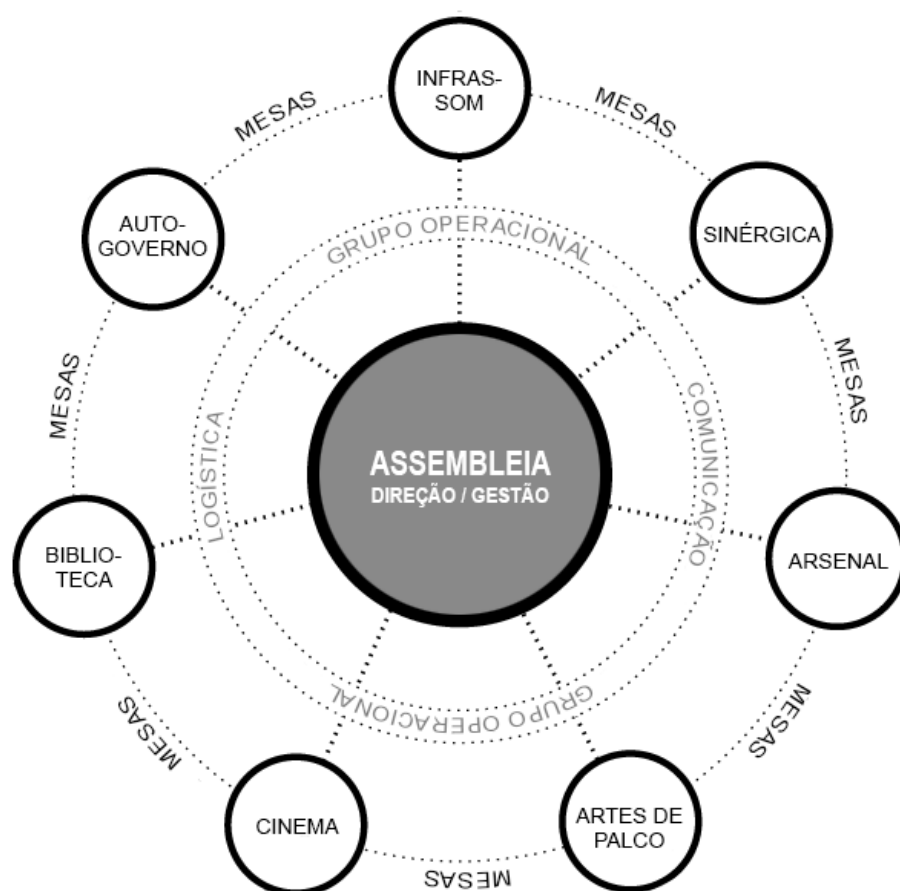


Figura 11 – Esquema da organização interna do Asilo
Fonte: l’Asilo (2018b), tradução própria

No que se refere à avaliação da produção da comunidade e o uso cívico da estrutura, os “habitantes do Asilo” introduziram o conceito de “receita cívica indireta” que, em outras palavras, significa dizer que arte e cultura não produzem renda financeira significativa, mas produzem uma renda social indireta, porque seus benefícios envolvem toda a comunidade e contribuem para o bem-estar coletivo (Riccio, 2016). Foi entregue ao município um relatório quantitativo das atividades realizadas na edificação no período compreendido entre 2 de março de 2012 a 31 de agosto de 2015, com a distribuição do número de participantes por atividades ao longo de todo o período (Comune di Napoli, 2015b).

3.4.3. INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

Importante salientar que Nápoles seguiu uma direção diferente das outras cidades italianas e foi a primeira a criar um departamento específico para tratar dos bens comuns (*Assessorato ai Beni Comuni*), com o intuito de fortalecer a discussão acerca do tema e promover o uso do património de acordo com o interesse coletivo predominante (Comune di Napoli, 2019). Com a Resolução nº 24, de 22 de setembro de 2011, a administração alterou seu Estatuto Municipal para incluir a categoria jurídica do “bem comum” dentro das “Finalidades e Valores Fundamentais” do mesmo. Foi possível aceder apenas a versão mais atualizada do Estatuto Municipal, cujo Artigo 3 estabelece *que “o município de Nápoles, também a fim de proteger as gerações futuras, reconhece os bens comuns como funcionais ao exercício dos direitos fundamentais do indivíduo em seu contexto ecológico e garante seu pleno gozo no contexto das competências municipais”* (Comune di Napoli, 2017).

Desde então, muitas resoluções deliberadas pelo Conselho Municipal tiveram efeito no processo de ocupação do Asilo, mas algumas são particularmente importantes, pois são capazes de expressar a consistência, coerência e perseverança desse experimento interdependente que, desde a sua concepção, foi no sentido contrário à lógica neoliberal (Riccio, 2016).

A Resolução nº 400, de 24 de maio de 2012, foi o primeiro documento formal no qual o município se comprometeu a garantir uma forma democrática de gestão da edificação, em coerência com a interpretação do Artigo nº 43 da Constituição, com o objetivo promover o uso cívico do espaço e destiná-lo ao uso cultural e artístico (Comune di Napoli, 2012).

A Resolução nº 258, de 24 de abril de 2014, reconhece o alto valor social e económico gerado pelo envolvimento dos cidadãos na gestão dos bens comuns e pelas experiências cívicas já existentes no município, realizadas de acordo com a lógica de autogestão, experimentação e gestão direta de espaços devolutos (ou parcialmente utilizados), mas que são percebidos pela comunidade como bens comuns e suscetíveis ao uso público (Comune di Napoli, 2014).

A Resolução nº 7, de 9 de março de 2015, é uma emenda à Resolução nº 258 e determinou que os bens públicos podem ser administrados com a partilha de despesas dos ônus de gestão, quando for justificado pelo alto valor social criado pelos regulamentos de uso cívico ou outros modelos de auto-organização cívica (Comune di Napoli, 2015a).

A Resolução nº 893, de 27 de dezembro de 2015, incluiu a edificação do Ex-Asilo Filangieri (a partir de então denominada “l’Asilo”) na lista de estruturas e espaços destinados ao uso cívico e coletivo – devido aos seus valores de bem comum – e também iniciou uma ação para identificar outros espaços capazes de promover cidadania ativa, gerar capital social e sistemas de autogoverno inspirados na liberdade de acesso e participação (Comune di Napoli, 2015b). A resolução reconheceu oficial e integralmente a “Declaração de Uso Cívico e Coletivo Urbano” do Asilo, o que, na prática, significa transformar o conjunto de regras regulamentadoras do uso do espaço em um verdadeiro modelo de governo compartilhado e participativo dos bens comuns (Riccio, 2016). Em suma, por meio dessa

Resolução, o município reforçou o seu comprometimento para viabilizar as atividades realizadas no Ex-Asilo Filangieri e expôs sua visão sobre os resultados alcançados pelo experimento de democracia direta:

“Foi realizada uma intensa e delicada atividade de penetração e inserção dialética na dinâmica relacional de um bairro e território difíceis. É um trabalho metódico, ainda em andamento, que vive altos e baixos. O que é civicamente vantajoso é o facto de a comunidade do Ex-Asilo Filangieri desempenhar uma valiosa “função de proximidade”, oferecendo múltiplas oportunidades para o desenvolvimento da identidade por meio de, entre outras coisas, inúmeras atividades culturais e oficinas de expressão artística” (Comune di Napoli, 2015b, p. 10, tradução própria).

Todas as resoluções acima descritas mostram que a administração local esteve disposta a superar o modelo tradicional de políticas *top-down* ao desenvolver um mecanismo que coloca a sociedade civil no centro do processo de tomada de decisão e, dessa forma, fortalece o envolvimento dos cidadãos e o comprometimento destes com os bens comuns. Nápoles conseguiu estruturar uma nova forma de governo que permite o reconhecimento e a institucionalização das iniciativas espontâneas que partem da sociedade, enquanto garante a autonomia das partes envolvidas, tanto dos cidadãos quanto das instituições. Embora o município cubra os gastos de manutenção dos bens comuns municipais, ele não interfere nas atividades internas e na gestão do espaço.

O uso cívico e a gestão direta e participativa, iniciados pelo experimento do Asilo, serviram como uma referência de sucesso que inspirou práticas sucessivas da administração municipal. Nesse sentido, em junho de 2016, o Conselho Municipal aprovou a Resolução nº 446, que determina a *“identificação e valorização de espaços públicos e privados passíveis de serem identificados como bens comuns, de acordo com os princípios contidos na Resolução nº 17/2013”* (ver Comune di Napoli, 2013) e reitera que o município não deve perseguir somente um resultado financeiro no caso da utilização de bens patrimoniais, mas deve promover o desenvolvimento da comunidade.

Como resultado da identificação dos bens, o município reconheceu oficialmente outros sete¹² imóveis ocupados como *“espaços que, por sua própria vocação (localização territorial, história, características físicas), passaram a ser de uso cívico e coletivo, devido ao seu valor como bens comuns”* (Comune di Napoli, 2016). Esses espaços constituem bens comuns emergentes que são percebidos pela sociedade como locais de importância cívica, são utilizados como campos de experimentação de novas formas de gestão direta, coletiva e democrática, e são conhecidos como *“espaços liberados”* (Riccio, 2016).

3.4.4. ENTREVISTA

A entrevista teve o objetivo de aprofundar a investigação acerca do processo de coprodução de políticas urbanas no caso do Ex-Asilo Filangieri. Como não foi possível realizar a etapa *“observação participante”* na atual conjuntura, as entrevistas se tornaram elementos-chave dessa investigação. Esse recurso metodológico se mostrou adequado para averiguar informações já conhecidas, mas sobretudo para complementar a análise documental e trazer informações relevantes para a investigação.

Em junho de 2020 foi realizada uma entrevista semiestruturada, por meio de videochamada, com uma *“habitante do Asilo”* que participou ativamente do processo de coprodução de políticas urbanas desde 2012, a qual será aqui identificada como *Habitante*. Julgou-se igualmente relevante entrevistar membros

¹² Villa Medusa, ex-Lido Pola, ex-OPG (je so’ pazzo), Giardino Liberato, Santa Fede Liberata, ex-Scuola Schipa e Scugnizzo Liberato.

da administração pública de Nápoles, no entanto, as tentativas de contacto com funcionários da Câmara Municipal não foram bem-sucedidas.

A entrevista com a Habitante foi realizada em italiano e, por essa razão, as partes identificadas como transcrição de falas da entrevistada correspondem, na verdade, a traduções. A entrevista foi organizada em três momentos: a autora (a) apresentou a temática abordada na dissertação e os objetivos da entrevista; (b) pediu autorização para registrar o diálogo; (c) passou às perguntas, que foram semiestruturadas em três grupos principais (ver Anexo IV):

- Impressões gerais sobre o processo de coprodução
- Questões específicas ao papel da sociedade civil
- Análise do contexto atual e perspectivas futuras

A partir de questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses relevantes para a investigação, foram feitas perguntas abertas, que permitiram à Habitante construir uma linha de raciocínio com maior espontaneidade e relatar suas impressões pessoais sobre o processo. Em seguida, foram abordadas questões específicas ao papel dos cidadãos, com o objetivo de entender como acontece o processo de coprodução de políticas urbanas com o município e qual é o papel dos diferentes agentes. Por fim, buscou-se perceber qual é a discussão atual, quais conflitos não foram solucionados ao longo do processo, quais são as perspectivas para o futuro e os contributos para a comunidade local.

Com relação à percepção geral sobre o reconhecimento do Asilo como um bem comum, a Habitante afirmou que o Asilo é um experimento político, mas acima de tudo é um meio de produção partilhado por artistas de diversas áreas de atuação. A estrutura foi colocada à disposição desses artistas para realizar ensaios, apresentações, eventos gratuitos ou atividades formativas.

O experimento nasceu da ocupação de trabalhadores e trabalhadoras do espetáculo como forma de contestar certas modalidades de políticas culturais, como grandes eventos que concentravam o fluxo de dinheiro de forma verticalizada, não distribuía os recursos e nem incluem artistas menores. Portanto, a Habitante acrescentou que o Asilo começou com reivindicações dessa comunidade informal de artistas, mas posteriormente foi ampliado para uso do público geral e adicionou uma componente inclusiva e política, por meio do desenvolvimento de uma economia colaborativa e do forte discurso político inclusivo, antifascista, antirracista e anti-sexista.

Entende-se que os bens comuns são considerados um tipo de serviço público, pois são de interesse geral e, portanto, devem ser abertos e acessíveis a todos. Nesse sentido, a Habitante afirmou que a “prestação dos serviços” é feita pelos cidadãos, mas que a política sobre a qual esses serviços se constroem é coproduzida. Ela reforçou que se trata de um processo de coprodução de serviços públicos, mas sobretudo de políticas urbanas, porque os cidadãos ocuparam o edifício do Ex-Asilo Filangieri e propuseram instrumentos políticos de uso cívico ao município, este aceitou a proposta e mudou o regulamento municipal para permitir tais práticas. Ou seja, os dois atores negociaram e construíram – juntos – um novo instrumento político que assegura o uso público de um espaço urbano reconhecido como um “bem comum” pelos cidadãos.

“O Asilo não se limita a prestar um serviço, mas faz uma proposta de como mudar as leis, regulamentos e o ‘modo de agir’ administrativo. Então vêes que além de prestar um serviço, os cidadãos refletem sobre suas práticas e, em seguida, comunicam essas práticas à administração que, por sua vez, está aberta a negociar. Então há uma coprodução também ao nível das políticas.” Habitante (tradução própria).

Apesar de o Asilo ser considerado um caso bem-sucedido atualmente, a Habitante relatou que os primeiros meses após a ocupação do imóvel não foram isentos de conflitos. A comunidade queria o reconhecimento jurídico da ocupação do Asilo, enquanto a Câmara Municipal se mostrou aberta a

negociar um acordo com os cidadãos: a primeira proposta feita pelo município foi um acordo de concessão do espaço, que a comunidade rejeitou prontamente, por se tratar de um instrumento de privatização do espaço urbano. As discussões continuaram, com o intuito de encontrar um caminho alternativo e, depois de várias tentativas, as partes chegaram reciprocamente a um modelo de gestão baseado no uso cívico e coletivo do espaço, sem limite de tempo.

A Habitante acrescentou que, em outras regiões da Itália as atividades culturais são geralmente ofertadas pela administração pública, mas Nápoles carece de espaços públicos para atividades cívicas e, por essa razão, os cidadãos começaram a ocupar imóveis devolutos, organizar atividades e, dessa forma, devolver à cidade espaços urbanos regenerados para uso cívico e coletivo.

A ideia do Asilo nunca foi “substituir o poder público” ao oferecer esses serviços, pelo contrário, a ideia é que os cidadãos iniciem processos de autogestão e cobrem que o município assuma a prestação dos serviços públicos, mas que faça de acordo com o que for deliberado “de baixo para cima”. Dessa forma, a Habitante reforçou que o uso cívico deveria ser um direito garantido pela administração pública e que a autogestão é um modo de desencadear processos que normalmente as instituições públicas não assumem, mas também é uma forma de os cidadãos imaginarem como gostariam que os serviços fossem geridos, quando propuserem à administração.

No que se refere à relação desenvolvida entre a administração municipal e os cidadãos que fazem a gestão do Asilo, a Habitante afirmou que, em Nápoles, os bens comuns não são geridos por uma entidade ou uma associação, não há uma pessoa específica ou um grupo de cidadãos que faz um contrato com o município. Em vez disso, a gestão do Asilo é feita por uma comunidade informal de artistas, por meio de Assembleias abertas ao público e uma Declaração de Uso Cívico e Coletivo Urbano, que contém as regras para o uso do espaço.

Em 2015, o município reconheceu e legalizou esse conjunto de regras e assumiu o compromisso de cobrir algumas despesas como água, eletricidade, vigilância (*custode*), além de cobrir os custos relativos à realização de trabalhos extraordinários, quando necessário. Em contrapartida, a comunidade é totalmente responsável pela manutenção ordinária e cuidado diário do espaço.

A Habitante acrescentou que o acesso ao Asilo é livre e todas as atividades são gratuitas, mas os usuários que frequentam o espaço podem fazer contribuições, que são sempre voluntárias. Há preocupação com a sustentabilidade e com a economia de recursos, mas obter lucro nunca foi um objetivo, e esse tipo de abordagem só é possível graças à coparticipação do município nas despesas, ela acrescentou. Com base no relato da Habitante, pode-se afirmar que o experimento do Asilo evidencia pontos positivos da partilha de responsabilidades entre a comunidade de artistas e o município.

A Habitante destacou um aspecto inovador da administração pública em Nápoles, relacionado ao modelo experimental para o reconhecimento dos bens comuns, que se distingue da abordagem adotada em muitas cidades italianas, que seguem o modelo desenvolvido pelo *Laboratorio per la Sussidiarietà* (LABSUS). Ela contou que, em 2018, o LABSUS¹³ desenvolveu um protótipo de regulamento, que consiste em um Pacto de Colaboração entre os cidadãos e a administração pública, e estabelece ações para o cuidado, a regeneração e a gestão dos bens comuns urbanos. Por se tratar de um “protótipo”, as cidades podem adaptá-lo às suas necessidades, mas em geral há não grandes diferenças.

¹³ Para mais informações, consultar a referência LABSUS (2018).

O Pacto de Colaboração segue regras competitivas e deixa nas mãos das Câmaras Municipais a escolha de quais imóveis devem se tornar “bens comuns”. Já no caso de Nápoles, o processo de reconhecimento desses espaços foi iniciado de baixo para cima, os cidadãos ocuparam imóveis devolutos e decidiram quais bens deveriam ser “comuns”. O município não adotou um modelo de pacto ou acordo de concessão, em vez disso, o mecanismo napolitano nasce a partir da adaptação desses instrumentos tradicionais para incorporar o “uso cívico e coletivo”, complementa a Habitante.

Com relação aos diferentes modelos desenvolvidos, a Habitante fez uma crítica ao Pacto de Colaboração do LABSUS, pelo facto de ele não exigir que os municípios assumam os ônus de gestão e outras despesas dos espaços, o que, geralmente, tem levado a uma desresponsabilização da administração pública, enquanto as despesas recaem nos cidadãos:

“O modelo LABSUS prevê a ‘possibilidade’ de que as despesas sejam pagas pelo município, mas na prática isso não acontece, então geralmente as despesas são repassadas à comunidade e o município se desresponsabiliza completamente. É uma coisa que não acontece em Nápoles, onde a administração municipal se comprometeu a cobrir todas essas despesas. Então, de facto, são modelos um pouco diferentes, mas o de Nápoles é mais adaptado aos processos que emergem da comunidade, porque exige dos cidadãos menos dispêndios, menos responsabilidade. Não há competição, não há pactos, os espaços são abertos e a gestão é aberta e transparente.” Habitante do Asilo (tradução própria).

No que diz respeito ao instrumento adotado para reconhecer os bens comuns urbanos, pode-se afirmar que o facto desse modelo de gestão participada ter nascido a partir de uma série de reivindicações populares (que começaram em 2011, com o reconhecimento da água como um bem comum), fez com que Nápoles percorresse um caminho diferente daquele percorrido por outras cidades italianas, o que tornou esse processo inovador no campo das políticas urbanas. Portanto, a administração de Nápoles defende que a propriedade continue pública e com gestão aberta e participada, sem a possibilidade e privatizar o imóvel após determinado tempo.

Com relação aos contributos dessa experiência para a sociedade, a Habitante afirmou que, do ponto de vista social, o Asilo contribui com a sociedade ao oferecer um espaço aberto e gratuito para acolher os artistas que não podem pagar por um espaço. Por outro lado, o Asilo não possui recursos para pagar cachê aos artistas, então esse sistema de troca alimenta um trabalho gratuito. Os bens comuns geram retorno¹⁴ para a sociedade, ainda que não seja possível mensurar estatisticamente.

Outro contributo importante desse modelo de gestão é a sua replicabilidade, quanto a isso a Habitante afirmou que outras cidades italianas estudam adotar o mesmo mecanismo utilizado em Nápoles, uma vez que tem se mostrado útil aos cidadãos e possibilita a construção de uma gestão feita “de baixo”. O Asilo é um experimento jurídico inovador e uma prática de governança urbana reconhecida a nível europeu, cujo projeto recebeu, em 2017, o prémio “Boas Práticas URBACT”.

Portanto, a entrevista permite afirmar que o experimento do Asilo não tem como objetivo gerar um retorno económico, mas sim social, o que acontece por meio da promoção da cultura, da valorização do trabalho de artistas locais, da responsabilização coletiva pelo cuidado do espaço de uso coletivo.

¹⁴ Para mais informações relativas ao uso cívico e coletivo do Asilo de 2012 a 2016, ver Anexo V.

3.4.5. RESULTADOS

Os resultados da investigação sobre o Ex-Asilo Filangieri foram obtidos a partir da entrevista conduzida com uma “habitante do Asilo”, da análise documental das deliberações feitas pela Câmara e pelo Conselho Municipal de Nápoles, da Declaração de Uso Cívico e Coletivo do Asilo e artigos científicos.

As informações levantadas serão confrontadas com os conceitos discutidos na revisão da literatura, a fim de mostrar os principais resultados da investigação, que têm como objetivo responder às questões introdutórias: análise do impacto do envolvimento cívico nas políticas urbanas; a forma que a relação entre os atores foi construída; o potencial de transformação gerado pelo experimento; e a coprodução como abordagem socialmente inovadora no campo das políticas urbanas.

▪ COMO O ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS INFLUENCIOU AS POLÍTICAS URBANAS?

À semelhança do que ocorreu em Can Batlló, no Ex-Asilo Filangieri o processo foi iniciado de forma *bottom-up*, porque emergiu de uma comunidade informal de artistas que reclamou o uso de um espaço devoluto. Com base na análise de artigos científicos e nas informações obtidas por meio da entrevista, conclui-se que essa reivindicação teve o objetivo de contestar o investimento de grandes quantias de dinheiro público em políticas culturais que sequer incluíam os artistas locais e que, eventualmente, acabariam por estimular práticas especulativas e privatizações no território, como foi apontado por alguns autores na revisão da literatura (Tremblay & Battaglia, 2012; Mayer, 2013; Pradel-Miquel, 2016; Parés, Ospina, et al., 2017; Eizaguirre & Parés, 2019).

Por outro lado, pode-se afirmar que o mecanismo de reconhecimento dos bens comuns foi construído de modo *bottom-linked*, uma vez que os cidadãos propuseram instrumentos jurídicos ao município, que reconheceu a relevância da iniciativa *bottom-up* e assumiu o papel de sustentar o uso cívico do espaço “por meio de práticas sólidas, regulamentadas e duradouras”, de acordo com Moulaert (2010, p. 9).

Com relação ao impacto que o envolvimento cívico teve na política, a entrevista com a Habitante permite concluir que o reconhecimento dos bens comuns só conseguiu alcançar esse formato por causa do alto grau de envolvimento dos cidadãos. A gestão dos bens comuns em Nápoles é baseada principalmente em esforço voluntário dos cidadãos (Parks et al., 1981), com o objetivo de promover espaços de uso cívico através de uma lógica anticapitalista, como foi reforçado pela Habitante. Nesse sentido, pode-se enquadrar a transformação do Ex-Asilo Filangieri na lógica do *empowerment planning* que, de acordo com o argumento de Albrechts et al. (2019), é onde a coprodução aparece como uma prática mobilizadora de organização e ação política coletiva, com o objetivo de transformar a “democracia de mercado” em “democracia centrada nas pessoas” e mudar a ordem urbana de maneira mais igualitária.

▪ COM QUE RECURSOS OS DIFERENTES ATORES CONTRIBUÍRAM?

A análise documental permitiu verificar que o relacionamento construído entre a administração local e os cidadãos foi além do clássico acordo de concessão, pois esses dois grupos conseguiram desenvolver – juntos – um modelo de governo participado dos bens comuns, com base no uso cívico e coletivo. Ou seja, a administração pública viabilizou a reabilitação do património público com base em uma relação de parceria com a comunidade informal de artistas, processo que pode ser classificado como *coprodução* e que pode ser definida como um acordo em que os cidadãos produzem, em parte, os serviços que utilizam, de acordo com a definição de Pestoff (2012).

Pode-se afirmar que a administração pública se mostrou disposta a superar o modelo tradicional de criação de políticas *top-down*, porque reconheceu a iniciativa *bottom-up* e desenvolveu um mecanismo que coloca os cidadãos no centro do processo de tomada de decisão e, dessa forma, fortaleceu o envolvimento e comprometimento da comunidade com os bens comuns. Isso não implica em desresponsabilização da instituição pública, porque o município assume a responsabilidade pela

manutenção do edifício, a fim de assegurar a integridade e usabilidade do bem, enquanto os “habitantes” do Asilo assumem a responsabilidade de garantir a acessibilidade e o uso cívico do espaço, por meio de uma gestão autónoma, democrática e aberta. Esse comportamento vai ao encontro do argumento desenvolvido por Loeffler e Bovaird (2016), que afirmaram que tanto os cidadãos quanto os profissionais (funcionários públicos, nesse caso) precisam estar dispostos a contribuir, precisam ter algo valioso para fornecer, além de experimentar condições adequadas para que a coprodução seja eficiente.

Com relação aos fatores que podem motivar ou construir barreiras em processos de coprodução (Voorberg et al., 2015), pode-se afirmar que a construção da relação colaborativa entre as diferentes entidades no Ex-Asilo Filangieri apresentou as seguintes características:

Tabela 7 – Principais fatores que influenciaram a coprodução no Ex-Asilo Filangieri

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Voorberg et al. (2015)

O lado da organização	
<i>Atitude aberta com relação à participação dos cidadãos</i>	Apesar das divergências iniciais, apontadas pela Habitante, a administração municipal sempre se mostrou aberta à participação pública e se empenhou para buscar soluções em conjunto com os cidadãos
<i>Presença de incentivos claros para a coprodução</i>	Uma motivação foi a otimização dos recursos financeiros para reabilitar uma edificação que custaria muito mais ao município, caso não houvesse coprodução
<i>Compatibilidade das organizações públicas, estruturas consolidadas de comunicação</i>	Ainda que não houvesse uma estrutura consolidada de comunicação, houve empenho em estabelecer uma comunicação aberta com os cidadãos
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	De modo geral, a administração não demonstrou aversão à ocupação da edificação, tanto que reconheceu rapidamente
O lado dos cidadãos	
<i>Características individuais dos cidadãos</i>	Motivados pelo desejo de promover cultura de modo inclusivo, aberto e democrático
<i>Sentimento de pertença e de responsabilidade</i>	Os ativistas não tinham ligação com o território onde a edificação está inserida, o local foi escolhido como forma de protesto às políticas voltadas para a cidade criativa e os altos gastos públicos para revitalizar locais que abrem esporadicamente, para abrigar grandes eventos
<i>Presença de capital social</i>	Cidadãos politicamente ativos, alto nível de organização cívica e empoderamento coletivo
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	O coletivo de artistas sempre esteve ciente de que o município deveria participar do processo, sem pôr em causa a autonomia da gestão do espaço

Com relação aos principais contributos dos cidadãos dentro de um processo de coprodução, de acordo com Loeffler e Bovaird (2016), a investigação permite afirmar que os habitantes do Asilo contribuem positivamente em cinco aspetos:

- *Conhecimento*: os habitantes possuem conhecimentos em diversas áreas, de acordo com o contexto pessoal de cada indivíduo, o que contribui para a diversidade. A análise documental permite afirmar que os cidadãos são aceites como “especialistas em si mesmos” (Pestoff, 2012; Brandsen et al., 2018) ;
- *Recursos*: os habitantes são voluntários e contribuem com recursos próprios, como tempo, energia, habilidades para ajudar a si mesmos e a outras pessoas;
- *Conformidade*: os cidadãos tornaram o serviço mais eficaz e, nesse caso, a eficácia é percebida a partir dos ganhos em termos de capital social, uso cívico e coletivo. Mas se a iniciativa fosse analisada sob a ótica capitalista, provavelmente não seria considerada eficaz, visto que não gera retorno económico direto;
- *Ideias e criatividade*: os cidadãos desenvolveram abordagens inovadoras para gerir os bens comuns e melhorar os resultados para a sociedade;
- *Legitimidade*: os cidadãos podem influenciar colegas e outros membros da comunidade a usar os bens comuns e contribuir para manter o espaço em pleno funcionamento, e isso pode ser constatado através de dados que mostram o aumento do uso cívico com o passar dos anos (ver Anexo V).

▪ HOUVE POTENCIAL PARA TRANSFORMAÇÃO?

Com base nas informações levantadas por meio de análise documental e entrevista, pode-se afirmar que o reconhecimento jurídico da iniciativa e o suporte operacional feito pela administração municipal potencializou as atividades desenvolvidas pelos cidadãos. E mais, o reconhecimento de outros sete espaços urbanos em Nápoles expõe um dos resultados mais notáveis do caso Ex-Asilo Filangieri, assente em seu efeito catalisador, pois ele foi a força motriz para a administração repensar os regulamentos e atos administrativos municipais. Esses sete novos “espaços liberados” – como são conhecidos – se tornaram estruturas direcionadas ao uso cívico e comunitário e locais de experimentação para novas formas de democracia direta.

O experimento iniciado no Ex-Asilo Filangieri pode ser considerado um caso de boas práticas, porque foi a primeira vez na Itália que uma comunidade aberta de artistas e ativistas devolveu ao uso público um edifício importante no centro histórico (Riccio, 2016). Ao mesmo tempo esse grupo de cidadãos se organizou para transformar a edificação em um equipamento aberto à toda a comunidade, por meio da consolidação de uma prática de gestão participada, compartilhada e direta. Pode-se afirmar, também, que houve sinergia na relação entre a administração municipal e os cidadãos, fator que é apontado por Ostrom (1996) como essencial para haver coprodução.

▪ A COPRODUÇÃO FOI UMA ABORDAGEM SOCIALMENTE INOVADORA?

O caso do Ex-Asilo-Filangieri é enquadrado como uma coprodução de serviços públicos (ao considerar o “bem comum” como um serviço), mas sobretudo de políticas urbanas, porque a mudança do Estatuto Municipal em 2011 e a aprovação das Resoluções posteriores relacionadas aos bens comuns¹⁵ foram efeito direto das reivindicações populares e da pressão exercida por grupos ativistas. Portanto, pode-se

¹⁵ Resoluções nº 740/2011, 400/2012, 258/2014, 7/2015, 893/2015 e 446/2016.

concluir que, no caso do Asilo, a ocupação seguida de coprodução foi uma estratégia política frequentemente utilizada por movimentos populares, como forma de melhorar a prestação dos serviços, em conformidade com o argumento de Mitlin (2008).

O mecanismo jurídico adotado pela cidade de Nápoles pode ser considerado inovador, pois foi uma ferramenta experimental construída com base no reconhecimento das iniciativas que emergem de grupos organizados da sociedade civil. Isso demonstra que o município esteve aberto a negociar, a escutar e aceitar contribuições dos cidadãos para o processo de coprodução das políticas urbanas relacionadas aos bens comuns.

A entrevista permite concluir que o mecanismo adotado por Nápoles é essencialmente diferente do modelo desenvolvido pelo LABSUS, que tem sido largamente aplicado nas cidades italianas e que não apresenta essa componente de colaboração mútua, assemelha-se mais a uma desresponsabilização da administração local.

Por fim, pode-se concluir que o caso do Ex-Asilo Filangieri constitui um processo socialmente inovador, de acordo com os critérios estabelecidos por Martinelli (2010):

Tabela 8 – Características socialmente inovadoras no Ex-Asilo Filangieri

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Martinelli (2010)

Elementos da inovação social	Elementos encontrados no Ex-Asilo-Filangieri
<i>Satisfação coletiva das necessidades humanas (materiais e imateriais) que atualmente não são satisfeitas</i>	Os cidadãos se organizaram para satisfazer algumas necessidades da comunidade: meios de produção cultural, espaço público de uso cívico, atividades culturais
<i>Empoderamento de grupos sociais marginalizados, aprimoramento de capacidades e criação de identidade</i>	Gestão autónoma, aberta e transparente, por meio de Assembleia Geral. Lugar inclusivo, com atividades culturais sempre gratuitas, além de capacitação
<i>Transformação sociopolítica, mudanças nas relações sociais, de poder e governança, em direção a um sistema mais democrático</i>	A relação de governança foi transformada, por meio da elaboração de um mecanismo inovador de reconhecimento e gestão participada dos bens comuns, baseada em princípios de democracia participativa

3.5. ESTUDO DE CASO: INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS (PORTUGAL) E A IMPORTÂNCIA DO SUPORTE INSTITUCIONAL EM INTERVENÇÕES COPRODUZIDAS

3.5.1. ENQUADRAMENTO

A *Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos*, comumente designada *Iniciativa “Bairros Críticos”* (IBC), surgiu no âmbito das competências da Secretaria de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades e foi implementada pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), que posteriormente foi transformado no Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

Criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 143 (Portugal, 2005), foi definida como instrumento experimental, com o objetivo de promover integração social e urbana de territórios considerados críticos (Sousa, 2008). A RCM nº 143/2005 reflete a necessidade de criar uma Política de Cidades que se baseie em experiências de projetos e intervenções no território anteriores, para então testar um programa experimental de requalificação e reinserção urbana de áreas críticas, que dê lugar a processos de cooperação, compatibilização, auscultação e mediação de conflitos (Iniciativa Bairros Críticos, 2012).

De acordo com o Registos do Processo, que constituem a principal fonte de análise documental deste estudo de caso, a IBC foi concebida como uma medida experimental e interministerial¹⁶, com o objetivo de promover uma abordagem integrada, compreensiva, estratégica e participada de reabilitação em territórios que apresentavam vulnerabilidade crítica. Por meio de intervenções experimentais em três bairros distintos, foram testadas soluções institucionais inovadoras na sua conceção, implementação e avaliação de ações realizadas (Iniciativa Bairros Críticos, 2012).

Apesar da IBC ser uma iniciativa com origem dentro da administração pública central e ser claramente uma política *top-down*, ela foi construída ao nível local, a partir das especificidades de cada território (Iniciativa Bairros Críticos, 2012). A IBC pretendia desenvolver uma abordagem que reforça o forte envolvimento dos atores que intervêm no território (de forma direta ou indireta), por meio de um processo de planeamento colaborativo que respondesse às necessidades locais. A premissa de que as ações devem ser construídas de baixo para cima tornou a Iniciativa inovadora no contexto da administração pública em Portugal. Além de ser uma característica relevante para esta investigação.

A escolha de analisar essa política se justifica pelo contraste: enquanto os casos de Can Batlló e do Ex-Asilo Filangieri mostram um processo de coprodução de políticas urbanas iniciadas pelas reivindicações dos cidadãos, a Iniciativa Bairros Críticos retrata o processo inverso, com o intuito de compreender até que ponto as iniciativas *top-down* são capazes de empoderar a comunidade local e incluir verdadeiramente os cidadãos no desenho e implementação de estratégias para a regeneração urbana de três territórios distintos.

A próxima seção vai abordar os principais pontos da análise documental, feita com base nos Registos do Processo, publicados em 2012. O objetivo é situar o leitor quanto à abordagem e funcionamento da IBC. Algumas informações adicionais, de caráter acessório para a presente investigação, foram transferidas para o Anexo III, caso seja de interesse do leitor se aprofundar na pesquisa.

¹⁶ Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional; Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; Ministério da Educação; Ministério da Cultura; Ministério da Administração Interna; Ministério da Saúde; Presidência do Conselho de Ministros; e Ministério da Justiça.

3.5.2. ANÁLISE DOCUMENTAL

Antes de apresentar os aspetos mais relevantes da metodologia utilizada pela Iniciativa Bairros Críticos, apresenta-se uma linha do tempo com a síntese das atividades previstas no cronograma inicial e acontecimentos importantes que levaram à sua interrupção, bem como a influência que essa abordagem exerceu sobre políticas posteriores.



Figura 12 – Linha do tempo da Iniciativa Bairros Críticos

Fonte: Elaborado pela autora

Três bairros foram selecionados para a intervenção da Iniciativa (Cova da Moura, em Amadora; Lagarteiro, no Porto; e Vale da Amoreira, em Moita). Todos os territórios apresentavam fatores de vulnerabilidade crítica, mas cada um com suas especificidades, de acordo com cada contexto (ver Anexo III - Tabela 15).

Em 2005 deu-se início à fase de organização e preparação dos Projetos de Intervenção, momento decisivo para o sucesso da Iniciativa Bairros Críticos. Nesse sentido, a RCM identificou o IHRU (ex-INH) como entidade responsável por garantir o apoio metodológico à elaboração do Programa de Intervenção em cada bairro e dos Protocolos de Parceria e para assegurar o apoio técnico necessário ao desenvolvimento dos projetos de intervenção.

“Pretendeu-se garantir que o processo de preparação da intervenção assegurasse desde o seu início a participação dos atores-chave para o seu desenvolvimento, seja ao nível central (envolvimento dos vários ministérios), seja ao nível territorial (sistema de atores locais a envolver na implementação), e que culminasse na formalização de um protocolo de parcerias para cada território que operacionalizasse os planos de intervenção, planos de financiamento e modelos de gestão durante e pós projeto de intervenção.” (Iniciativa Bairros Críticos, 2012, p. 18).

Com relação ao papel desempenhado pelo Estado, que tradicionalmente atua de forma verticalizada e reguladora, a IBC buscou envolver diferentes escalas da administração pública e introduzir a participação intensa e diversificada de outros atores-chave da comunidade no processo de tomada de decisão, diferenciando-se, portanto, dos processos de consulta pública (Iniciativa Bairros Críticos, 2012). Portanto, a ideia foi estabelecer uma nova relação entre estruturas da administração central e local, por meio do desenvolvimento de um modelo de governança multinível. Para trabalhar com tantos atores que geralmente não trabalham em sistema de cooperação uns com os outros, foi necessário desenvolver novas formas de comunicação e troca de experiências, que se baseasse no envolvimento dos cidadãos, na capacitação e co-responsabilização dos atores privados que atuaram na parte de financiamento desta Iniciativa (ibid.).

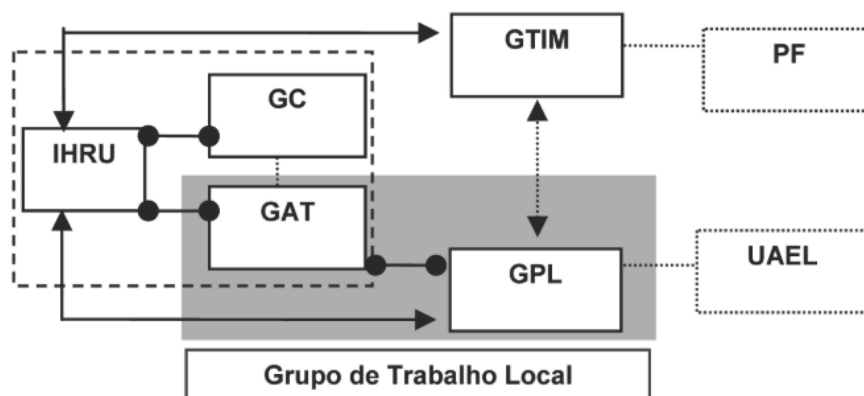


Figura 13 – Modelo de Gestão da fase de implementação da Iniciativa Bairros Críticos

Fonte: Sousa (2008)

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: Responsável por coordenar os trabalhos necessários à elaboração dos Protocolos de Parceria e do plano de ação para cada território, além de mediar os vários níveis de trabalho: assegurar o funcionamento dos canais de comunicação entre os diferentes níveis; estudar e explorar parcerias de financiamento para os projetos de intervenção; orientar os Grupos de Trabalho Local, garantindo o cumprimento do plano metodológico e do cronograma; garantir a qualidade, coerência e operacionalidade das propostas de intervenção, com apoio do GC; e assegurar o apoio logístico necessário à organização dos processos administrativos.

GTIM – Grupo de Trabalho Interministerial: Foi composto por representantes de ministérios e Secretarias de Estado (oito, ao todo). Sua intervenção foi na orientação estratégica da Iniciativa, validação e acompanhamento dos trabalhos, mas também na formalização dos Protocolos de Parceria para cada território. Coube a cada membro do GTIM a responsabilidade de indicar seus representantes para cada GPL, bem como enquadrar e assegurar a participação destes nos Grupos de Trabalho Local.

GPL – Grupo de Parceiros Locais: Foi composto por representantes dos Ministérios a nível local, representantes das Autarquias (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia), representantes de outros projetos ativos no território, entidades de referência e líderes da população (como associações de base local). Para cada território foi designado um GPL, que foi a base para a elaboração dos projetos e que ficou responsável por definir o programa de intervenção local com apoio do GAT.

GAT – Grupo de Apoio Técnico: Formado por pesquisadores ligados a universidades, deveria assegurar uma composição multidisciplinar nas áreas de ciências sociais, engenharias, arquitetura, economia e gestão. Esses grupos foram criados com o objetivo de acompanhar e apoiar os Grupo de Parceiros Locais (GPL) na elaboração do diagnóstico e construção do plano de ação de cada território. As funções de cada GAT foram: animar as sessões de parceiros locais na fase de elaboração das propostas; adotar metodologias ativas e participativas na construção de propostas de intervenção; recolher informação técnica necessária para a configuração dos planos de intervenção; e, por fim, sintetizar e apresentar propostas com os trabalhos a desenvolver e configurar o protocolo de parceria para cada território. Portanto, cada GAT deveria assegurar uma uniformidade metodológica, que foi desenvolvida de acordo com as especificidades de cada território.

GC – Grupo de Consultores: Era composto por peritos na área de intervenção sócio-territorial, que atuavam na parte de consultoria técnica, com o objetivo de orientar, estabilizar e garantir a coerência da estratégia metodológica. Atuou na parte da validação técnica das propostas e fazia sugestões para o

desenvolvimento e operacionalização das ações. Além disso, o GC deveria participar na escolha do GAT de cada território.

PF – Parceiros Financeiros: Os parceiros seriam entidades ou fundos – privados, públicos ou comunitários – que poderiam ser convidados a participar financeiramente nos projetos, mas sem a possibilidade de interferir na gestão da intervenção nos territórios. Alguns exemplos de parceiros são o Instrumento Financeiro do Espaço Económico Europeu (Fundos EFTA), Fundos de Programas Operacionais e Fundos de Investimento Privado Empresas.

UAEL – Unidade de Ação Estratégica Local: Consistiam em unidades de animação e acompanhamento dos projetos de intervenção e, por essa razão, seriam ativadas apenas durante a fase de execução dos projetos. A RCM nº 143/2005 previa a constituição de uma UAEL por território.

Em suma, para elaborar o plano de ação para cada território, o grupo técnico do IHRU contou com o apoio de três consultores (GC) e dos três Grupos de Apoio Técnico (GAT). Cada *Grupo de Trabalho Local* (composto por um GAT e um GPL) ficou responsável por elaborar o diagnóstico e construir um plano de ação adaptado ao contexto de cada território (Iniciativa Bairros Críticos, 2012).

Posteriormente, os três planos de ação foram apresentados e validados pelo GTIM e constituíram a base para a negociação dos Ministérios com os Parceiros Financeiros (PF). A preparação dos Projetos de Intervenção foram elaboradas por cada Grupo de Trabalho Local (GTL), que aconteceu entre novembro de 2005 e julho de 2006 e o resultado foi a elaboração de Propostas de Intervenção individualizadas para cada um dos territórios, que podem ser consultadas no Anexo III.

Para a fase seguinte, de implementação das ações dentro de cada território, estruturou-se um novo fluxo de trabalho, que compõe o Grupo de Trabalho Local. Cada bairro teve seu próprio esquema, mas de modo geral há poucas diferenças. A figura abaixo mostra o GTL da Cova da Moura, como exemplo.

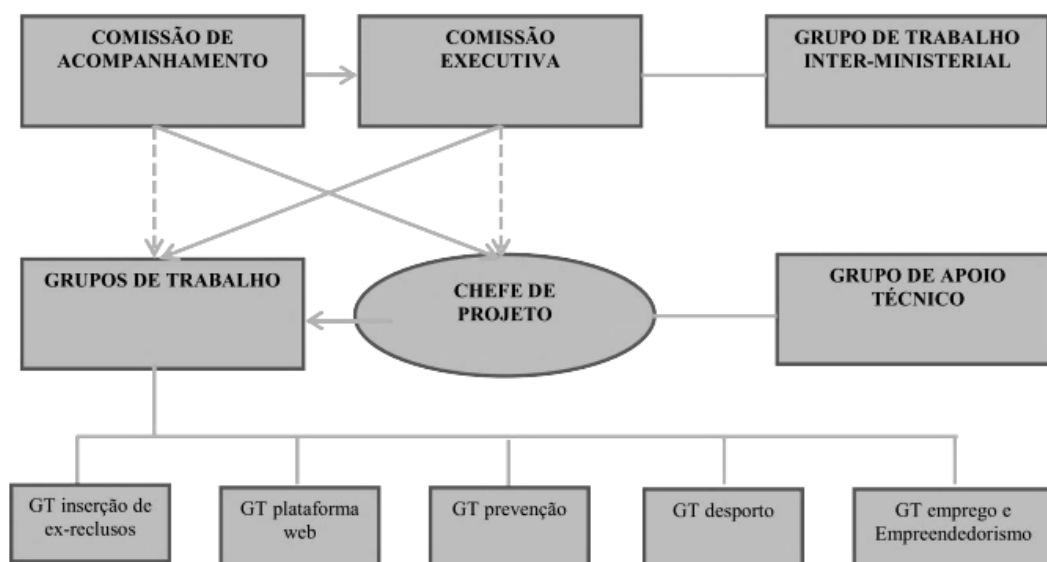


Figura 14 – Unidade de Acompanhamento Estratégico Local (Cova da Moura)

Fonte: Iniciativa Bairros Críticos (2012)

A *Comissão de Acompanhamento* foi formada pelos parceiros locais que foram responsáveis pela construção do Plano de Ação na etapa anterior. Essa equipa ficou responsável por monitorar a

implementação do projeto e por assegurar a sinergia entre os participantes. As reuniões aconteciam com frequência trimestral.

A *Comissão Executiva* da Cova da Moura foi composta por representantes de seis entidades, essa equipa tinha a função de acompanhar o desenvolvimento do Plano de Ação e assegurar a coordenação de todas as ações estabelecidas, por meio de reuniões mensais.

Os *Grupos de Trabalho* (GT) eram formados pelos Parceiros Locais e técnicos com conhecimentos específicos para apoiar cada campo de intervenção.

3.5.3. ENTREVISTAS

As entrevistas tiveram o objetivo de aprofundar a investigação acerca do processo de coprodução de políticas urbanas e, no caso da Iniciativa Bairros Críticos, este recurso metodológico se mostrou adequado para averiguar informações já conhecidas, mas sobretudo para complementar a análise documental e trazer informações relevantes para a investigação.

Em junho de 2020 foram realizadas entrevistas semiestruturadas, por meio de chamada de voz [1] e videochamada [2], com pessoas que fizeram parte da implementação da Iniciativa Bairros Críticos. Portanto, a amostra para esse estudo de caso baseia-se em duas entrevistas, a primeira pessoa fez parte do corpo técnico do IHRU e a segunda fez parte do Gabinete Local da Cova da Moura, as quais serão identificadas respetivamente como *Agente [1]* e *Agente [2]*.

As duas entrevistas seguiram o mesmo guião (ver Anexo IV) e foram organizadas em três momentos: a autora (a) apresentou a temática abordada na dissertação e os objetivos da entrevista; (b) pediu autorização para registar a conversa; (c) passou às perguntas, que foram organizadas em três grupos principais:

- Impressões gerais sobre o processo de Coprodução
- Questões específicas ao papel da Equipa Técnica
- Interrupção da Iniciativa e contributos para outras Políticas Urbanas

A partir de questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses relevantes para a investigação, foram feitas perguntas abertas, para que as entrevistadas pudessem construir uma linha de raciocínio com maior espontaneidade e relatar suas impressões pessoais sobre o processo. Em seguida, foram abordadas questões específicas ao papel da equipa técnica, com o objetivo de perceber como se dá a implementação de uma política que possui etapas transversais e específicas, como foi a experiência de trabalhar em uma equipa transdisciplinar e qual é o papel dos diferentes agentes. Por fim, buscou-se perceber quais conflitos não foram solucionados ao longo da Iniciativa, os motivos que levaram à sua interrupção e quais foram as aprendizagens e contributos para políticas urbanas posteriores.

Em uma análise global da Iniciativa Bairros Críticos, a *Agente [2]* afirmou que muitas coisas não correram bem ao longo do processo, mas apesar disso, considera que a IBC foi uma experiência muito positiva, porque foi algo totalmente fora do habitual para o contexto português. Foi uma experiência relevante no sentido de trabalhar em colaboração e “co-construir”. “*Mesmo que algumas vezes não se tenha conseguido alcançar os resultados esperados, lançou-se o processo*”, ela acrescenta.

De acordo com a *Agente [2]*, a cooperação entre a administração pública e os cidadãos era primordial para o bom funcionamento da Iniciativa, porque a ideia desse experimento participativo era percorrer todos os níveis administrativos, mas é importante destacar que nunca houve a intenção de envolver o nível mais básico da sociedade, ou seja, os cidadãos individuais. Por isso, o trabalho colaborativo sempre foi realizado através das estruturas organizadas de cidadãos, como as associações de base local, até

chegar aos ministros. Apesar de ter sido uma iniciativa criada de forma *top-down*, a premissa foi construir a ação de forma *bottom-up*, com participação ativa da sociedade civil, ela acrescentou.

No que se refere ao empenho dos parceiros no processo de coprodução da política, a Agente [2] expôs sua opinião pessoal: ela acredita que, por se tratar de uma iniciativa *top-down*, algumas pessoas se sentiram obrigadas a participar e, a partir do momento em que se retirou a obrigação (com a saída do IHRU), esse grupo deixou de se empenhar. Ela acrescentou, ainda, que algumas pessoas foram francamente participativas durante o processo e se esforçaram para que a Iniciativa continuasse, apesar das limitações.

Para citar um exemplo da Cova da Moura, a Agente [2] relatou que, na fase final da IBC lançou-se um Grupo de Trabalho para perceber as razões do abandono escolar e quais problemas de saúde pública isso poderia gerar. O grupo era composto pela equipa do Gabinete Local, escolas, agrupamento de escolas, centro de saúde e associações de base local. As reuniões eram feitas no centro de saúde e, quando a Iniciativa chegou ao fim, as pessoas continuaram a se reunir, porque chegaram à conclusão de que esse tipo de reunião era útil – mas não se sabe por quanto tempo esses encontros continuaram.

Por fim, a Agente [2] acrescentou que as pessoas se esforçam para participar de determinadas ações quando percebem que tem qualquer impacto em suas vidas ou na vida de seus familiares e, por outro lado, quando são obrigadas a participar e não percebem qual é a vantagem ou a razão de estarem ali, elas não se envolvem verdadeiramente com o processo.

Com relação à capacitação dos técnicos e moradores, a Agente [2] afirmou que era equipa técnica local que desempenhava o papel formativo e a qualificação dos atores. Nesse sentido, para cada território foi designada uma equipa adaptada ao seu Plano de Ação. Um exemplo de capacitação diz respeito à corresponsabilização dos parceiros durante o processo. A Agente [2] relatou que o Gabinete Local possuía recursos financeiros para executar os projetos do Plano de Ação, mas que foi necessário treinar a equipa de técnicos para instigar as associações a arranjar meios próprios de levantar dinheiro, essa estratégia foi adotada com o intuito de criar envolvimento e corresponsabilização dos parceiros. Na fase final da IBC, os parceiros locais na Cova da Moura tiveram uma atitude interessante:

“Quando acabou o financiamento, uns meses antes da Iniciativa acabar, os parceiros chegaram-se à frente e começaram a fazer muito mais. Deixou de aparecer esta pergunta nas reuniões ‘quanto dinheiro há para isso?’. Como eu já havia dito cinquenta vezes que ‘não há dinheiro nenhum’ – e desta vez não havia mesmo – as pessoas começaram a olhar para os projetos e para as ações de outra maneira e dizer ‘pronto, temos de ser nós a fazer’. Isso foi muito positivo!” Agente [2].

Com relação aos conflitos de interesse dentro dos territórios, destaca-se um facto relevante que aconteceu na Cova da Moura e que deixou algumas lições. A Agente [2] relatou que foi difícil ganhar a confiança das associações e desconstruir a ideia de que o Gabinete Local não era vinculado à Câmara e que respondia a 26 parceiros diferentes. Um dos motivos de desconfiança é que, em 2003, a Câmara Municipal da Amadora lançou um estudo para a reconversão da Cova da Moura que, caso fosse levado adiante, resultaria na demolição de grande parte do bairro, o que gerou forte reação das associações locais e contribuiu para aumentar a tensão entre os moradores e a administração municipal.

Segundo a Agente [2], quando a Iniciativa arrancou, constatou-se que o problema mais grave nesse território era o urbanístico, principalmente com relação à qualidade das habitações. As associações concordaram que era preciso resolver essas questões, mas não havia acordo no “modo de fazer”, os parceiros tinham visões muito diferentes, mas aos poucos os conflitos se atenuaram. Nesse sentido, o IHRU fez um protocolo com a Câmara Municipal, para lançar um processo de concurso para a escolha da proposta do Plano de Pormenor, enquanto o Gabinete Local elaborou cuidadosamente os critérios de

avaliação para a escolha da proposta mais adequada. O problema é que a empresa que ganhou o concurso foi a mesma que realizou o estudo em 2003, esse facto quebrou a relação de confiança com os moradores da Cova da Moura, porque eles pensaram que o concurso havia sido manipulado, complementou a Agente [2]. A esse facto, a Agente [1] acrescentou que a empresa responsável por desenvolver o Plano de Pormenor declarou falência e nada foi feito no território.

A Agente [1] contou que a Cova da Moura foi considerado o território mais crítico dos três e que as discussões sobre o desenvolvimento do Plano de Pormenor sempre foram tensas, porque não havia acordo entre os parceiros locais, os interesses das associações e dos representantes da Câmara Municipal colidiam frequentemente e, por isso, muitas vezes foi necessário recorrer ao IHRU para mediar os conflitos e viabilizar as ações no território. Além do conflito gerado em torno do concurso do Plano de Pormenor, a eleição das autarquias constituiu outro agravante: a nova gestão que assumiu a Câmara da Amadora não teve comprometimento com a Cova da Moura e, portanto, não priorizou sua reabilitação, ela acrescentou.

A partir dessa perspectiva, a Agente [1] apontou um ponto problemático na Iniciativa, que foi a falta de estabilidade política, porque ainda que a IBC estivesse apoiada em vários parceiros, entidades e níveis institucionais, faltou-lhe uma estrutura que assegurasse a continuidade das ações mesmo com as mudanças de governo – o que acabou por se revelar uma grande fragilidade da IBC e um dos motivos que levou à sua interrupção. Além disso, a Agente [1] levantou a hipótese de que, se as equipas estivessem ancoradas em um financiamento sem limite temporal, a IBC poderia ter condições para continuar por mais tempo.

No que se refere às falhas do processo, a Agente [2] relatou um problema relacionado ao Plano de Ação para a intervenção na Cova da Moura, que estabeleceu que a intervenção deveria incluir um “equipamento” que fosse congregador das atividades locais e que permitisse o desenvolvimento de expressões artísticas. A Agente [2] acrescenta que no Lagarteiro e no Vale da Amoreira a construção desse tipo de equipamento fez sentido, mas na Cova da Moura não e, por isso, seria o ponto mais importante a alterar no Plano de Ação:

“Na Cova da Moura isso foi motivo de discussão do início ao fim, porque nunca fez sentido existir um equipamento desses, mas é o que estava no plano de ação. O projeto âncora da Cova da Moura devia ter sido o Plano de Pormenor, a intervenção urbanística, isso é o que mobilizava toda a gente e punha toda a gente a trabalhar em conjunto e resolver o assunto! O que está lá escrito [na RCM nº 143/2005] é que cada território tem de ter um projeto âncora que seja mobilizador dos parceiros, mas não diz que precisa ser um equipamento físico, nem nada. As associações nunca quiseram equipamento nenhum!” Agente [2].

A Agente [1] apontou algumas fragilidades da Iniciativa, que na altura foram escolhas conscientes, mas que hoje poderiam ser diferentes. A primeira foi a falta de divulgação por meio das mídias sociais, que foi uma decisão tomada com o objetivo de resguardar as comunidades e protegê-las da exposição mediática. Em compensação, a falta de cobertura acelerou o fim da IBC, uma vez que a falta de divulgação pode ter levado ao enfraquecimento das ações e ao esquecimento (a única exceção foi o bairro do Lagarteiro, no Porto, que teve alguma cobertura da média).

A segunda fragilidade apontada pela Agente [1] diz respeito à criação de vínculos com a comunidade. Os agentes das equipas locais evitaram estabelecer vínculos com a comunidade, conscientemente, para que esta não se sentisse abandonada ao fim do processo e após a retirada das equipas. No entanto, não se considerou o facto de que a Iniciativa poderia ser interrompida de forma tão abrupta e, se os técnicos tivessem estabelecido esse vínculo afetivo com os moradores, talvez a comunidade tivesse se empenhado mais para dar continuidade nas ações de intervenção. Dessa forma, a Agente [1] concluiu

que, atualmente, vale repensar essa questão e desenvolver mais ações em conjunto com a comunidade e aumentar a divulgação na mídia, a fim de estabelecer um vínculo temporário, principalmente nas ações ligadas ao espaço físico.

Quanto aos aprendizados do processo, a Agente [2] disse que não se pode ficar à espera de uma solução definitiva para os problemas, porque isso pode levar muito tempo e, às vezes, é necessário resolver algumas questões de forma provisória ou temporária, para “acalmar os ânimos” das associações locais. Mas é também uma forma das pessoas aderirem ao processo, porque elas começam a perceber que algo está a acontecer e que alguns dos seus problemas são resolvidos. Portanto, a experiência mostrou que é fundamental dar prioridade a pequenas intervenções para “ganhar as pessoas”.

A Agente [2] disse que a intervenção no Lagarteiro demorou mais tempo para arrancar, mas que isso não foi algo negativo e inclusive trouxe uma lição importante: na sua opinião, vale a pena levar mais tempo na fase de planeamento da intervenção, para negociar com as bases e deixar cada parceiro ciente do seu papel, para só depois agir no território, de forma precisa, a fim de cumprir o cronograma estabelecido. A sua experiência da Cova da Moura mostrou que, quando essas bases não estão bem definidas no início da intervenção, o projeto atrasa e os grupos se desmotivam durante o processo, o que gera frustrações na equipa como um todo. A Agente [2] pontuou, ainda, que o Plano de Ação definido para a Cova da Moura era demasiado grande para um tempo curto. Quando os prazos são irreais, gera mal-estar na comunidade, por isso, se à partida já forem estabelecidos prazos realistas, as pessoas conseguem esperar, ela concluiu.

Ainda com relação aos aprendizados do processo, tanto a Agente [1] quanto a Agente [2] concordaram que as equipas e os parceiros precisam ter um certo nível de organização e que é necessário ter as “pessoas certas” à frente do processo, para que iniciativas como a IBC funcionem corretamente. A justificativa é que o perfil das pessoas que formam a equipa é fundamental e, por essa razão, foi o IHRU que escolheu os chefes de projeto para cada território, porque era importante escolher pessoas que não tinham ligação a nenhum parceiro em particular, nem às associações e nem às Câmaras Municipais.

Em diversos momentos da entrevista a Agente [2] reforçou a importância do perfil da pessoa que está à frente das iniciativas e, em sua opinião, as pessoas que estão francamente interessadas nesse tipo de intervenção são participativas e conseguem transformar todo o processo. Isso porque, mais importante do que a formação profissional é saber que tipo de pessoa será necessária, em função do que precisa ser feito no território. Ou seja, trata-se de uma escolha por perfil e não por área de formação. Ainda que seja importante ter conhecimento técnico, é mais importante viabilizar o processo e resolver problemas, além de ter sintonia com as associações locais, complementou a Agente [2].

Com relação aos aspetos inovadores da IBC, a Agente [2] destacou o papel do Grupo de Trabalho Interministerial (GTIM), porque os Secretários de Estado e Ministros não estavam habituados a articular uns com os outros e nem com os territórios, mas o GTIM conseguiu introduzir essa comunicação. O propósito desse grupo era de criar uma comunicação de duas vias, entre os Ministérios e o território.

De um lado, os ministérios lançavam ideias e medidas a serem adaptadas a cada território de acordo com experimentação e auscultação, e depois o Gabinete Local comunicava aos Ministérios se a medida resultou ou não. O outro caminho também era possível, o Gabinete Local comunicava aos Ministérios o que poderia funcionar ou não no território. Nesse sentido, a Agente [2] salientou a importância do papel desempenhado por João Ferrão no GTIM, que foi capaz de organizar a comunicação entre os Ministérios e o bom funcionamento do Grupo, mas com a sua saída do processo a comunicação ficou prejudicada e os Gabinetes Locais começaram a agir “por conta própria”.

“Estou convicta de que nada acontece seriamente se não tiver o apoio da administração central, porque tu comesças a desenvolver os projetos com as associações e, a certa altura, falta-te o enquadramento, falta-te o suporte, falta-te a sequência. E esse enquadramento, suporte e sequência são dados pela administração central. Ela não te está a tirar poder ou criatividade, pelo contrário, ela te dá o suporte que é preciso para que as ações no território sejam consistentes e sólidas.” Agente [2]

Nesta perspetiva, a Agente [1] concordou com a Agente [2] ao afirmar que, se uma Iniciativa como a IBC tivesse partido da sociedade civil, dificilmente sobreviveria sem o apoio formal do governo, porque essa experiência mostrou que, em alguns momentos as ações foram dificultadas pelas Câmaras Municipais, outras vezes foram as próprias associações de base local a criar problemas. Nesse sentido, a Agente [2] reforçou que o lançamento da Iniciativa Bairros Críticos tinha como objetivo promover a mudança na forma de atuar da administração central. O grande foco da Iniciativa era perceber como a administração central suporta as intervenções locais, de que forma ela pode – e deve – suportar as associações de base local a fim de promover novas práticas, acrescentou.

Outro ponto que reforça a importância da administração central na Iniciativa, segundo a Agente [1], é que dificilmente os distritos ou municípios injetam recursos em territórios críticos e, por isso, é mais fácil as Câmaras aderirem ao processo quando as transformações estão associadas à administração central, uma vez que esta consegue alavancar mais recursos e estabelecer mais parcerias. Ou seja, os níveis administrativos mais altos conseguem trazer para o território um conjunto de recursos que não seriam possíveis por meio de investimento municipal. Colocar as decisões nas mãos do governo central é uma estratégia que diminui o espaço para a população contestar as ações da administração local, que pode se eximir da responsabilidade pelas escolhas feitas pelo nível central. Ao mesmo tempo, a Agente [1] apontou que essa falta de empenho dos municípios é problemática, porque ao se desresponsabilizar pelos problemas do território, as associações podem continuar a agir por conta própria, da forma que já faziam e, desse modo, não há mudança estrutural nas relações sociais.

Referente aos resultados positivos da Iniciativa, a Agente [1] destaca pontos relevantes dos três territórios:

- O Vale da Amoreira foi o único território onde se conseguiu criar a Comissão Social de Freguesia, no âmbito do programa Redes Sociais. Foi a primeira CSF a ser criada no Concelho da Moita;
- No Lagarteiro foi criada a Associação de Moradores do Lagarteiro; a Associação Campanhã XXI, em substituição à estrutura de parceria que daria continuidade à IBC; iniciou-se o desenho do Plano de Pormenor de Campanhã, que visava dar continuidade e alargar as práticas realizadas no Lagarteiro para toda Campanhã. A Agente [1] relatou que, mesmo após o fim da Iniciativa a Câmara Municipal do Porto deu continuidade a tudo que se comprometeu a fazer, avançou com as obras de infraestrutura e reabilitação, apesar da restrição de financiamento. Destacou, ainda, o resultado positivo da rede de trabalho com professores e pais de alunos, na escola do bairro, que ainda se manteve por mais dois anos após o fim da IBC. E, por fim, em 2016 a intervenção no bairro foi premiada pelo IHRU¹⁷;
- Na Cova da Moura destaca-se o Festival Kova M, uma iniciativa do Moinho da Juventude para divulgar a cultura africana e que tem sido realizado anualmente.

¹⁷ A intervenção no Bairro do Lagarteiro recebeu menção honrosa na variante “Reabilitação do Conjunto Urbano” do Prémio Nuno Teotónio Pereira (Prémio IHRU), edição de 2016 (Portal da Habitação, 2016).

Sobre a interrupção da Iniciativa, a Agente [1] relatou que em janeiro de 2012 houve mudança na presidência do IHRU, a nova gestão determinou o fim da parceria com a Iniciativa, de forma abrupta e sem comunicação com os parceiros ou equipa de trabalho local. Os técnicos tiveram pouco tempo para articular um cenário adequado para a saída do IHRU, ela conta. Do ponto de vista da equipa do Gabinete Local, a Agente [2] lembrou que a RCM nº 143/2005 estabeleceu um acordo de parceria, e que a coordenação do processo seria feita pelo IHRU e, nesse momento, ela chama a atenção para o facto de que nunca foi estabelecido que a saída do Instituto implicaria no fim do acordo de parceria e, portanto, outro parceiro poderia chegar-se à frente e assumir a coordenação da Iniciativa. Na prática, os técnicos e parceiros foram apenas comunicados sobre o fim da Iniciativa e nenhum outro parceiro assumiu a frente do processo, ela complementa.

Em termos de propagação das práticas da IBC para outros territórios, a Agente [1] destacou a Rede de Empregabilidade que teve início em 2009, no Vale da Amoreira e, resultou na criação do acordo de cooperação entre IHRU, IEFP e RUMO e, posteriormente se expandiu para outros territórios e hoje está presente em várias cidades portuguesas. Ainda com relação a modelos de empregabilidade, a Agente [1] destacou o projeto Marias, na Cova da Moura, através do qual desenvolveu-se uma plataforma de negócio social para serviços domésticos, sem estabelecer contratos formais de trabalho, mas que conferiu um conjunto de seguranças adicionais que foi capaz de resolver uma série de problemas, como por exemplo: dispensa sem qualquer aviso, não-pagamento do serviço, falta de auxílio em momento de doença e não ter direito à Segurança Social. A Agente [1] relatou que essa ação teve impacto positivo e posteriormente passou a ser apoiada pela Fundação EDP e se disseminou para outros territórios.

Como desdobramento da Iniciativa, a Agente [1] afirmou que a IBC inspirou outras práticas, como o Programa “Da Habitação ao Habitat”¹⁸, que arrancou em três bairros e teve por base o modelo operacional multinível, integrado, participativo e de base local, desenvolvido anteriormente no âmbito da IBC. Alguns anos antes, outro programa que se inspirou nessa experiência foi o BIP/ZIP¹⁹, que também trabalhou sobre o conceito de “Bairro Crítico” definido pela RCM nº 143/2005.

Para além da influência nesses programas, a Agente [1] enfatizou que toda a rede de contactos se mantém ativa até hoje e que a experiência da Iniciativa mudou a forma de agir de técnicos de equipa e parceiros, o que potencializou a disseminação de ideias e metodologias de trabalho. Para citar alguns dos casos que a Agente [1] relatou:

- Dr. Jorge Barreto Xavier foi Diretor-Geral das Artes na altura da IBC e posteriormente Secretário de Estado da Cultura, adicionou elementos no programa Portugal 2020 "Cultura para Todos" à semelhança do que foi aplicado na IBC;
- Dra. Susana Sousa representou o IHRU na Coordenação da Iniciativa, depois levou a metodologia de trabalho da IBC para as Plataformas Supraconcelhias do Distrito de Setúbal (no âmbito do Programa Rede Social), tentou reproduzir estratégias de colaboração entre várias entidades e aplicá-las em novos programas participativos, ligados à cultura;
- Muitos técnicos da equipa do Vale da Amoreira levaram a experiência para a Fundação Aga Khan, o que influenciou no modo de funcionamento da entidade.

¹⁸ Para mais informações sobre o Programa “Da Habitação ao Habitat”, consultar a Resolução do Conselho de Ministros nº 56/2018, em Portugal (2018).

¹⁹ Para mais informações sobre o BIP/ZIP, consultar a referência Câmara Municipal de Lisboa (2010).

3.5.4. RESULTADOS

Com base na revisão da literatura, na análise documental e nas entrevistas realizadas, os principais resultados identificados na Iniciativa Bairros Críticos serão apresentados de acordo com os seguintes pontos: análise do impacto do envolvimento cívico nas políticas urbanas; a forma que a relação entre os atores foi construída; o potencial de transformação gerado pelo experimento; e a coprodução como abordagem socialmente inovadora no campo das políticas urbanas.

A análise documental deste estudo de caso, feita principalmente com base nos Registos do Processo da Iniciativa Bairros Críticos (2012), permitiu verificar informações essenciais para a compreensão dos aspetos operacionais, os objetivos do experimento e a metodologia adotada em cada fase, que evidencia a construção de um novo modo de agir administrativo, alicerçado em uma forte componente participativa e colaborativa. As entrevistas enriqueceram a investigação ao abordar o ponto de vista de técnicos que agiram diretamente nos territórios, que foram fundamentais para perceber as dificuldades e as potencialidades das práticas colaborativas.

Primeiramente, quanto ao sentido de criação da política, que pode nascer como *top-down* ou *bottom-up*, destaca-se que a Iniciativa Bairros Críticos nasceu de forma *top-down*, a partir da Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005. Mas, ao mesmo tempo as entrevistas permitem concluir que a política foi construída no território, com participação ativa dos cidadãos e parceiros e, dessa forma, o sentido de construção *bottom-up* foi fortemente incentivado e estimulado ao longo do processo.

▪ COMO O ENVOLVIMENTO DOS CIDADÃOS INFLUENCIOU AS POLÍTICAS URBANAS?

Ao analisar o impacto do envolvimento cívico na política, com base nas entrevistas realizadas e no Espectro de Participação Pública (IAP2, 2007), pode-se enquadrar a inclusão dos cidadãos na IBC ao nível de *envolvimento*, uma vez que o experimento aconteceu por meio de auscultação das necessidades dos cidadãos e, dessa forma, a equipa técnica assegurou que as preocupações e aspirações da população influenciassem e refletissem diretamente nas soluções desenvolvidas. Um exemplo disso foram as soluções provisórias e imediatas encontradas para resolver pequenos problemas apontados pelos moradores na Cova da Moura, conforme foi relatado pela Agente [2].

A Iniciativa apresentou, principalmente, características de *colaboração*, porque os técnicos do Gabinete Local estabeleceram uma relação de parceria com as associações de base local, que por sua vez desempenharam papel ativo na implementação das ações no território. Pode-se afirmar, ainda, que em alguns casos a Iniciativa conseguiu *empoderar* os atores, o que pode ser constatado no relato da Agente [2], sobre a atitude dos parceiros na Cova da Moura quando o financiamento acabou e já não havia dinheiro para implementar as ações. Também é um aspeto que pôde ser constatado na dinâmica do Bairro do Lagarteiro, que criou uma associação para substituição a estrutura de parceria que daria continuidade à IBC, conforme informado pela Agente [1]. Esses dois relatos mostram que os parceiros locais se empoderaram e tomaram a iniciativa para encontrar formas de viabilizar as ações no território, o que vai ao encontro do argumento de Bailey e Pill (2015) e Zimmerman (2000), que afirmaram que o empoderamento da comunidade aumenta à medida que os cidadãos progridem da ação individual para a ação coletiva, por meio de parcerias, da ação social e política.

Pode-se concluir, a partir das entrevistas, que o nível de envolvimento dos cidadãos e parceiros foi variável ao longo do processo e, nesse ponto, a Agente [2] reforçou que as pessoas dão continuidade às ações quando percebem o impacto positivo em suas vidas. Essa constatação vai ao encontro do argumento de Pestoff (2012), que afirma que os cidadãos se sentem mais motivados a coproduzir quando percebem que um determinado serviço é importante para a sua vida ou para a vida das pessoas que lhes são importantes.

▪ COM QUE RECURSOS OS DIFERENTES ATORES CONTRIBUÍRAM?

No que se refere à forma como o relacionamento foi construído entre os diferentes atores, destaca-se a comunicação multinível e de via dupla estabelecida a partir do GTIM, que possibilitou o contacto entre a administração central (representada pelos Ministérios, Presidência do Conselho e Secretarias de Estado), o IHRU, as equipas técnicas e os parceiros locais. Esse modelo foi apontado pela Agente [2] como aspeto inovador do experimento conduzido, por ser uma forma de trabalho muito diferente do que era habitual e conhecido. Em relato pessoal, extraído dos Registos do Processo, os técnicos do Grupo de Apoio Técnico na Cova da Moura definiram a IBC como:

“Uma plataforma assente num Grupo de Parceiros Locais com poder de decisão, que assegura a articulação top-down com a bottom-up num formato inovador de governança, contribuindo para a geração coletiva de políticas envolvendo os destinatários” (Iniciativa Bairros Críticos, 2012, p. 37).

De acordo com os níveis de empoderamento apresentados por Zimmerman (2000) e os níveis de coprodução de Nabatchi *et al.* (2017), a IBC configurou um processo de *Coprodução coletiva*, porque articulou representantes de vários níveis institucionais e trabalhou em parceria com atores leigos e membros da comunidade, em cooperação direta e simultânea. O relacionamento entre a administração pública e os cidadãos se baseou na ação conjunta e contribuição ativa dos cidadãos, abordagem que se distingue claramente daquelas estratégias de participação clássica, como clientelismo e consulta pública, como foi apontado por alguns estudiosos na revisão da literatura (Loeffler & Bovaird, 2016; Brandsen & Honingh, 2018; Brandsen *et al.*, 2018).

Portanto, pode-se afirmar que, no caso da IBC, a administração pública conseguiu passar de um relacionamento *top-down* para um colaborativo ao criar uma relação de interdependência entre os atores de diferentes níveis, enquanto os cidadãos assumiram mais responsabilidades sobre o que era implementado no território e foram aceitos como “especialistas em si mesmos”, como foi apontado por Pestoff (2012) e Brandsen *et al.* (2018).

Alford e O’Flynn (2012) apontaram para a importância de os técnicos mobilizarem e ativarem os cidadãos, mas também de conduzir o processo de coprodução, de acordo com as expectativas da organização pública em termos de “o que” e “com quem” coproduzir. Isso pode ser verificado na IBC através do papel desempenhado pelo Grupo de Apoio Técnico, que animava os parceiros locais, mas também no papel dos Chefes de Projeto, que precisavam concertar a ação dos atores no território.

Com relação aos fatores que podem motivar ou construir barreiras em processos de coprodução (Voorberg *et al.*, 2015), pode-se afirmar que a abordagem adotada no experimento da Iniciativa Bairros Críticos criou um ambiente adequado para o desenvolvimento de práticas colaborativas. Em contrapartida, a Agente [2] afirmou que um dos motivos que desmotivava os parceiros eram as metas irreais estabelecidas no cronograma do Plano de Ação. Com relação a esse ponto, Pestoff (2018) afirma que é importante ajustar as expectativas sobre o comportamento do cidadãos e dos profissionais, a fim de evitar metas irrealistas ou inatingíveis nas políticas públicas e promover maior alcance das metas estabelecidas. Nesse sentido, pode-se afirmar que houve falha fase inicial da IBC, na etapa de Estabilização da Metodologia de Trabalho, que poderia ter alargado o tempo de preparação dos parceiros, para que as intervenções fossem mais concertadas (a exemplo do que ocorreu no Lagarteiro).

Os principais fatores que influenciaram o processo de coprodução na Iniciativa Bairros Críticos podem ser consultados na *Tabela 9*, na página a seguir.

Tabela 9 – Principais fatores que influenciaram a coprodução na Iniciativa Bairros Críticos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Voorberg *et al.* (2015)

O lado da organização	
<i>Atitude aberta com relação à participação dos cidadãos</i>	A colaboração dos cidadãos sempre foi considerada um elemento essencial da construção da política no território
<i>Presença de incentivos claros para a coprodução</i>	De acordo com o relato da Agente [2], os benefícios da coprodução não estavam claros para todos os atores envolvidos, o que levou alguns parceiros a se desinteressarem pelo processo
<i>Compatibilidade das organizações públicas, estruturas consolidadas de comunicação</i>	Apesar da fragilidade reconhecida pela Agente [1], sobre a falta de uma estrutura política que assegurasse a continuidade das ações mesmo com as mudanças de governo, pode-se afirmar que a administração central se empenhou em criar uma estrutura de comunicação multinível, que incluísse os cidadãos
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	A administração central sempre incentivou e reforçou a participação dos parceiros locais, o que mostra confiança no processo
O lado dos cidadãos	
<i>Características individuais dos cidadãos</i>	Territórios desarticulados e com baixo grau de mobilização, com exceção do Vale da Amoreira, de acordo com a Agente [1] e Agente [2]
<i>Sentimento de pertença e de responsabilidade</i>	Em alguns casos, os cidadãos possuíam forte ligação com o território, mas pouca articulação
<i>Presença de capital social</i>	Foi necessário que os profissionais ativassem os cidadãos, sobretudo as associações de base local, para aumentar a participação pública no processo
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	Em vários momentos foi necessário mediar conflitos entre as associações de base local e a administração pública

▪ HOUVE POTENCIAL PARA TRANSFORMAÇÃO?

Com base nas experiências pessoais adquiridas ao longo da Iniciativa, as duas entrevistadas afirmaram que o suporte da administração central foi essencial para viabilizar as ações no território e que, por outro lado, pode ser muito difícil para iniciativas *bottom-up* atingirem a eficácia desejada sem o apoio real das instituições públicas. Esse raciocínio vai ao encontro do que é defendido por alguns estudiosos, como Pestoff (2012) e Eizaguirre e Parés (2019).

Pode-se afirmar que a criação de uma estrutura de parceria e comunicação multinível viabilizou ações que não seriam possíveis de outra forma. O suporte da administração central foi fundamental para potencializar as ações desenvolvidas no território, da mesma forma que a contribuição dos cidadãos e a auscultação no território potencializaram a eficácia das medidas elaboradas pelo GTIM.

Nesse sentido, destaca-se o papel de interdependência desenvolvido pelo Gabinete Local, que foi o ponto de contacto dessa comunicação em via dupla, ao levantar os impactos das ações no território e repassar ao GTIM, permitiu que esta desenvolvesse medidas que se adaptassem à realidade de cada território.

▪ A COPRODUÇÃO FOI UMA ABORDAGEM SOCIALMENTE INOVADORA?

Pode-se afirmar que o processo desenvolvido no âmbito da IBC foi socialmente inovador, sobretudo no que se refere à criação de uma estrutura de governança multinível, que permitiu a colaboração real de grupos organizados da sociedade civil. É importante mencionar que a conceção de um experimento *top-down* com a premissa de que as ações deveriam ser construídas “de baixo para cima” foi algo inovador no contexto português.

Algumas das práticas desenvolvidas no âmbito da Iniciativa se disseminaram para outros territórios, o que, por um lado, mostra o potencial de replicabilidade de alguns de seus projetos e, por outro, reforça a relevância de se desenvolver mais políticas desse género (a exemplo do recém lançado “Programa Bairros Saudáveis”, que visa apoiar financeiramente iniciativas *bottom-up* no território português).

Por fim, vale a pena destacar que os princípios da IBC serviram como base e inspiração para outras políticas urbanas, como o BIP/ZIP e o programa “Da Habitação ao Habitat”. Além disso, esse experimento não só influenciou as práticas relacionadas ao campo das políticas urbanas, como também influenciou o modo de trabalho de muitos profissionais que participaram da Iniciativa, como foi exposto pela Agente [1] durante entrevista.

Tabela 10 – Características socialmente inovadoras na Iniciativa Bairros Críticos

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Martinelli (2010)

Elementos da inovação social	Elementos encontrados na Iniciativa Bairros Críticos
<i>Satisfação coletiva das necessidades humanas (materiais e imateriais) que atualmente não são satisfeitas</i>	Abordagem integrada e compreensiva, estratégica e participada para regenerar territórios que apresentavam fatores de vulnerabilidade crítica
<i>Empoderamento de grupos sociais marginalizados, aprimoramento de capacidades e criação de identidade</i>	Capacitação de atores que não estavam habituados a trabalhar em conjunto. Inclusão das associações de base local e outras organizações nas decisões, fortalecimento da identidade cultural de cada território
<i>Transformação sociopolítica, mudanças nas relações sociais, de poder e governança, em direção a um sistema mais democrático</i>	Criação de uma estrutura de comunicação e governança multinível, exigiu mudança de comportamento das entidades e parceiros envolvidos

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4.1. CONCLUSÕES

Com base na análise dos três estudos de caso e do confronto com o debate teórico, conclui-se que o envolvimento dos cidadãos nas políticas urbanas tem se apresentado como estratégia promissora para criar políticas urbanas mais eficientes, com retorno social para a comunidade e para o território físico, mas que também é capaz de incentivar práticas inovadoras dentro da administração pública.

Ainda que o caminho percorrido por cada uma das experiências analisadas seja diferente, sobretudo no que diz respeito ao mecanismo adotado para criar um relacionamento duradouro de coprodução, os resultados dos três estudos de caso mostraram que potencial de transformação foi gerado quando os atores da sociedade civil e da administração pública (tanto no nível local quanto central) se abriram para trabalhar de forma mútua e colaborativa.

Tanto em Can Batlló quanto no Ex-Asilo Filangieri a análise documental permitiu concluir que houve otimização do uso de recursos públicos ao adotar práticas de coprodução com os cidadãos, tornando possível “fazer mais com menos” (Alford, 2009; Comissão Europeia, 2011). Além disso, as duas iniciativas apresentaram retorno financeiro consideravelmente maior do que o valor investido pela administração pública, facto que fez os respetivos municípios apoiarem ainda mais as iniciativas cívicas. Portanto, pode-se afirmar que esses relacionamentos apresentaram benefícios a longo prazo e demonstraram um alto grau de eficácia. De qualquer forma, a análise documental e as entrevistas permitem concluir que a otimização de recursos financeiros não implicou, em qualquer desresponsabilização do poder público pela provisão de bens e serviços aos cidadãos, de acordo com o argumento de Moynihan & Thomas (2013).

Nas três experiências analisadas constatou-se que houve um efeito catalisador das práticas adotadas nos respetivos territórios. Em Can Batlló, a análise documental permitiu afirmar que a rede de projetos da Plataforma se espalhou para outras partes da cidade. No caso do Ex-Asilo Filangieri, outros sete espaços foram reconhecidos por meio do mecanismo criado pela administração local em colaboração com os cidadãos e, aos poucos, esse mecanismo também tem se espalhado para outras cidades italianas. No caso da Iniciativa Bairros Críticos, alguns dos projetos desenvolvidos nos territórios tiveram continuidade, sendo que alguns deles se alargaram e hoje são aplicados em outros locais. Além disso, os bases e princípios da IBC inspiraram políticas urbanas posteriores.

A tabela a seguir mostra uma síntese comparativa entre os fatores que influenciaram as práticas de coprodução em cada uma das três experiências. Nesse momento é possível perceber a diferença entre as posturas adotadas por cada administração pública, o que justifica as diferentes estratégias utilizadas.

Tabela 11 – Síntese dos principais fatores que influenciaram a coprodução em cada experiência

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Voorberg *et al.* (2015)

<i>Lado da organização</i>	Can Batlló	Ex-Asilo Filangieri	Iniciativa B. Críticos
<i>Atitude aberta com relação à participação dos cidadãos</i>	Inicialmente mostrou resistência, depois cedeu à pressão popular	O município sempre se esforçou para buscar soluções em conjunto	A colaboração dos cidadãos sempre foi um elemento essencial
<i>Presença de incentivos para a coprodução</i>	Reconhecimento do retorno socioeconômico cinco vezes maior	Otimização de recursos financeiros para reabilitar a edificação	Os benefícios não eram claros para todos os atores
<i>Compatibilidade das organizações públicas</i>	Não houve empenho em assegurar estruturas de comunicação	Houve empenho em estabelecer a comunicação com os cidadãos	Houve empenho em consolidar estrutura de comunicação multinível
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	Inicialmente o município não estava inclinado a cooperar com cidadãos	De modo geral, o município não demonstrou aversão à ocupação	A administração central sempre incentivou a participação pública
O lado dos cidadãos			
<i>Características individuais dos cidadãos</i>	Motivados pelo desejo de melhorar os serviços públicos e a qualidade de vida da comunidade	Motivados a promover cultura inclusiva, aberta e acessível	Territórios desarticulados, com baixo grau de mobilização
<i>Sentimento de pertença e de responsabilidade</i>	Histórico de ativismo político e forte ligação com o território, potencial para influenciar as ações do município	Não havia ligação com o território em si, a edificação foi escolhida como forma de protesto	Em alguns casos, os cidadãos possuíam forte ligação com o território, mas baixo nível de organização
<i>Presença de capital social</i>	Alto nível de organização cívica e política, empoderamento coletivo	Cidadãos politicamente ativos, alto nível de organização e empoderamento coletivo	Foi necessário que os profissionais ativassem os cidadãos, para aumentar a participação
<i>Aversão aos riscos do processo</i>	Cultura de preservação da autonomia das organizações cívicas constituiu uma barreira	O grupo sempre esteve ciente de que o município deveria contribuir	Foi necessário mediar conflitos entre associações locais e a administração pública

Ao considerar o *empoderamento* como o nível mais alto do Espectro da Participação Pública e que, portanto, representa o maior impacto que os cidadãos podem exercer na tomada de decisões, chegando até níveis de completa autonomia e independência, entende-se que as práticas de coprodução se enquadram melhor em uma linha tênue entre a *colaboração* e o *empoderamento*. A justificativa é que, por mais que os cidadãos realizem uma gestão autônoma dos espaços e decidam por meio de Assembleia Geral o que deve ser feito, ainda assim eles devem seguir um conjunto de regras e acordos estabelecidos com a administração pública, ou seja, a coprodução implica em interdependência e *colaboração mútua* e, portanto, é necessário que tanto a administração pública quanto os cidadãos desempenhem papéis essenciais e alimentem esse sistema.

A figura abaixo mostra uma síntese dos diferentes sentidos de construção do relacionamento para cada experiência, com base no Espectro da Participação Pública do IAP2. O objetivo não é induzir o leitor à ideia de que os processos de Can Batlló e do Ex-Asilo Filangieri passaram por uma “redução” do empoderamento. O sentido das setas indica o ponto em que cada experiência nasceu, e qual foi o tipo de relacionamento construído. Portanto, é natural que nos casos de Can Batlló e do Ex-Asilo Filangieri os processos tenham nascido do empoderamento, porque os cidadãos precisaram se empoderar e ter um alto nível de organização para pressionar a administração pública a cooperar com suas demandas.

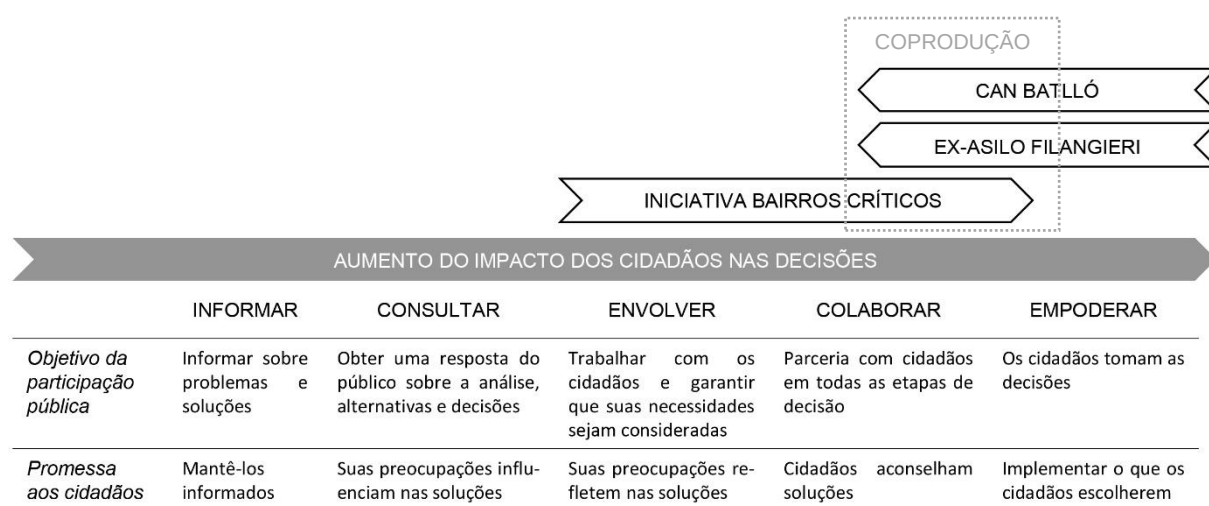


Figura 15 – Síntese dos diferentes níveis de participação pública de cada experiência

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IAP2 (2007)

Com relação aos casos que ilustram processos *bottom-up*, estudiosos como Arampatzi (2017) e Accornero *et al.* (2020) chamam atenção para o facto de que, muitas vezes, essas formas emergentes de contestação à crise são idealizadas. Nesse caso, a coprodução pode ser vista como uma alternativa para melhorar a adesão das políticas urbanas e para otimizar a utilização de recursos, mas é importante ter em mente que os grupos economicamente vulneráveis continuam a ser duramente atingidos em contextos de crise e, portanto, qualquer idealização nesse sentido enfraquece o debate sobre as políticas direccionadas à essa parcela da população.

Em vez disso, o momento atual parece apropriado para tomar consciência das limitações que as iniciativas populares enfrentam e para enxergar as contradições do processo de neoliberalização das cidades, que há tanto tempo são denunciadas por estudiosos e grupos ativistas, tema que foi oportunamente discutido na *Seção 2.2*. Ao reconhecer a importância dos grupos (formais ou informais)

que lutam continuamente contra o urbanismo de austeridade e cobrar que o poder público adote abordagens mais colaborativas, contribui-se para o debate.

Por fim, no que se relaciona aos elementos socialmente inovadores descritos por Martinelli (2010), a Tabela 12 apresenta a síntese das principais características encontradas em cada uma das três experiências. Aqui é possível identificar claramente a diferença entre os objetivos adotados pela abordagem *top-down* da Iniciativa Bairros Críticos e os objetivos perseguidos pelas abordagens nos dois casos *bottom-up*.

Tabela 12 – Síntese de elementos socialmente inovadores assentes em cada experiência
Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Martinelli (2010)

Elementos da inovação social	Can Batlló	Ex-Asilo Filangieri	Iniciativa B. Críticos
<i>Satisfação coletiva das necessidades humanas, materiais ou imateriais</i>	Promoção da ESS e construção de habitações dignas, em esquema cooperativo	Meios de produção cultural partilhados, espaço público de uso cívico e coletivo	Abordagem integrada e compreensiva de regeneração urbana
<i>Empoderamento de grupos marginalizados, capacitação e criação de identidade</i>	Gestão autónoma do espaço, projetos para capacitar e empoderar a comunidade	Gestão autónoma do espaço, democracia participativa, atividades formativas	Capacitação de atores que não trabalhavam em conjunto, inclusão dos cidadãos
<i>Transformação nas relações sociais, de poder ou governança</i>	Concessão do espaço por 50 anos, regeneração urbana por meio de autogestão	Elaboração de mecanismo inovador de reconhecimento dos bens comuns	Criação de estrutura de governança multinível

4.2. RECOMENDAÇÕES

Ainda que o desenvolvimento desta dissertação tenha enfrentado algumas dificuldades, sobretudo na parte relativa à investigação dos estudos de caso, espera-se que os conceitos discutidos e a análise sejam relevantes para futuras investigações. Reconhece-se que para dissertações que se propõem a analisar as relações no território é fundamental realizar a etapa “observação participante”, o que não foi possível na atual conjuntura, em razão da pandemia de COVID-19 e o constrangimento da mobilidade nos três países analisados. Além disso, houve dificuldade para estabelecer contacto com algumas associações e câmaras municipais de interesse, pois apesar das tentativas, não houve resposta das mesmas. A dificuldade de contacto somou-se à insuficiência de informações publicadas, fazendo com que potenciais estudos de caso fossem excluídos da investigação.

Para o desenvolvimento de futuras pesquisas sobre o envolvimento dos cidadãos na coprodução de políticas urbanas, sugere-se que uma parte da investigação seja feita *in loco*, para proporcionar imersão e contacto direto com os grupos, sejam as organizações cívicas ou a administração pública-. Outra questão importante são as entrevistas, reforça-se a importância de aumentar o número de inquéritos aplicados aos diferentes grupos envolvidos no processo, não só para aumentar a amostragem dentro de um mesmo grupo, mas principalmente para compreender as motivações, limitações, expectativas e frustrações dos diferentes grupos envolvidos nas práticas de coprodução.

O levantamento dessas informações por meio de entrevistas e inquéritos é importante para compreender como esses grupos interagem entre si e os diferentes mecanismos que podem ser adotados em cada caso. Nesse sentido, considera-se de extrema importância a realização de entrevistas com os funcionários da administração pública – o que, infelizmente, não foi possível neste trabalho – uma vez que o ponto de vista desses atores ajudaria a compreender não só os benefícios, mas também os riscos e falhas do processo de coprodução.

Propõe-se, ainda, que futuras pesquisas realizem uma análise comparativa entre cidades do mesmo país, com o objetivo de identificar as fragilidades das políticas urbanas em um mesmo contexto sociopolítico, mas também para perceber as diferentes dinâmicas que podem coexistir dentro de um mesmo país, além das diferenças que são facilmente perceptíveis entre países diferentes.

No âmbito do Planeamento Urbano, espera-se que os resultados obtidos nesta dissertação sejam relevantes para a discussão geral sobre a inclusão dos cidadãos no processo de tomada de decisão na produção de políticas urbanas que afetam diretamente suas vidas. Posto que foram analisadas diferentes abordagens, em diferentes territórios, os resultados indicam alguns aspetos promissores do envolvimento cívico nas políticas urbanas, sobretudo no que diz respeito ao potencial de transformação que se cria quando as estruturas *top-down* encontram iniciativas *bottom-up* dentro de estruturas organizadas de cidadãos.

Para coproduzir políticas urbanas mais eficientes, é importante que todos os atores envolvidos tenham clareza de que as abordagens inclusivas podem levar mais tempo na sua preparação, que elas não são necessariamente mais económicas e que, muitas vezes, o que acontece é uma transferência de recursos financeiros para criar um ambiente adequado às práticas colaborativas, além de capacitar os funcionários públicos, os cidadãos e os técnicos a trabalharem em conjunto. Nesse tipo de abordagem é preciso considerar mais variáveis do que se as mesmas políticas fossem implementadas de maneira tradicional (*top-down*) e, por isso, os atores precisam ajustar as expectativas e ter clareza dos benefícios a curto, médio e longo prazo, para evitar frustrações ou falhas no processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Accornero, G., Harb, M., Magalhães, A., Santos, F., Semi, G., Stein, S., & Tulumello, S. (2020). «Stay Home Without a Home»: Report from a webinar on the right to housing in Covid-19. *Radical Housing Journal*, 2(1), 197–201.
- Ajuntament de Barcelona. (2013). *Sants-Montjuïc: Balanç de Dos Anys de Govern*.
- Ajuntament de Barcelona. (2015). *Acta de la Comissió d'Economia, Empresa e Ocupació - Sessão extraordinária de 28 de abril de 2015*.
- Ajuntament de Barcelona. (2016). *Pla d'Impuls de l'ESS a Barcelona: 2016-2019*. https://ajuntament.barcelona.cat/economiatreball/sites/default/files/documents/Pla_Impuls_EconomiaSocial_Solidaria_2016_2020_0.pdf
- Ajuntament de Barcelona. (2017a, Fevereiro 6). Barcelona accelera la transformació de Can Batlló. *Dossier de Premsa*, 1–9.
- Ajuntament de Barcelona. (2017b, Maio 3). *Coòpolis s'instal·la a Can Batlló*. https://ajuntament.barcelona.cat/sants-montjuic/ca/noticia/coopolis-sinstal%25c2%25b7la-a-can-batllo_502154
- Ajuntament de Barcelona. (2019a). *Contrato de Concessão de 13.000 m² em Can Batlló*.
- Ajuntament de Barcelona. (2019b, Março 3). *Nou impuls a Coòpolis, el Centre de promoció del Cooperativisme de Barcelona*. <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/2019/02/28/nou-impuls-a-coopolis-el-centre-de-promocio-del-cooperativisme-de-barcelona-i-la-seva-futura-ubicacio-al-bloc-iv-del-recinte-de-can-batllo/>
- Ajuntament de Barcelona. (2019c, Março 22). *S'aprova la concessió de Can Batlló a l'Associació Espai comunitari i veïnal autogestionat*. https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/ca/noticia/saprova-la-concessio-de-can-batllo-a-llassociacio-espai-comunitari-i-veinal-autogestionat_788751
- Albrechts, L., Barbanente, A., & Monno, V. (2019). From stage-managed planning towards a more imaginative and inclusive strategic spatial planning. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(8), 1489–1506. <https://doi.org/10.1177/2399654419825655>
- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production* (1.^a ed.). Palgrave Macmillan.
- Alford, J., & Freijser, L. (2018). Public Management and Co-Production. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 40–48). Routledge.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery: Managing With External Providers*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-1-137-00724-7>
- Arampatzi, A. (2017). The spatiality of counter-austerity politics in Athens, Greece: Emergent 'urban solidarity spaces'. *Urban Studies*, 54(9), 2155–2171. <https://doi.org/10.1177/0042098016629311>
- Asara, V. (2015). Democracy without growth: The political ecology of the Indignados movement. Em *Tese de Doutoramento* (Número May). Universitat Autònoma de Barcelona.
- Asara, V. (2019). The redefinition and co-production of public services by urban movements: The Can Batlló social innovation in Barcelona. *Participation and Conflict: The Open Journal of Sociopolitical Studies*, 12(3), 539–565. <https://doi.org/10.1285/i20356609v12i2p539>
- Atkinson, R., Dörfler, T., & Rothfuß, E. (2018). Self-organisation and the co-production of governance: The challenge of local responses to climate change. *Politics and Governance*, 6(1), 169–179. <https://doi.org/10.17645/pag.v6i1.1210>

- Bailey, N., & Pill, M. (2015). Can the state empower communities through localism? An evaluation of recent approaches to neighbourhood governance in England. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 289–304. <https://doi.org/10.1068/c12331r>
- Bialski, P., Derwanz, H., Olaison, L., Otto, B., & Vollmer, H. (2015). ‘Saving the city’: Collective low-budget organizing and urban practice. *Ephemera*, 15(1), 1–5. <https://doi.org/10.1080/13604810903529217>
- Brandsen, T., & Honingh, M. (2018). Definitions of Co-Production and Co-Creation. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 9–17). Routledge.
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-Creation and Co-Production in Public Services: Urgent Issues in Practice and Research. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 3–8). Routledge.
- Cabré, E., & Andrés, A. (2018). La Borda: a case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia. *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 412–432. <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1331591>
- Câmara Municipal de Lisboa. (2010). *Carta dos BIP/ZIP. Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária de Lisboa*.
- Capone, N. (2019). L’esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l’inaspettata riscoperta degli Usi Civici e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive. Em S. Rosati (Ed.), *Bolletino STAS 2019. «Il Cammino delle Terre Comuni»*. Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi (pp. 151–158). Archeoares.
- Comissão Europeia. (2011). Empowering people, driving change. Social innovation in the European Union. Em *Bureau of European Policy Advisers*. <https://doi.org/10.2796/13155>
- Comune di Napoli. (2011). *Registro delle Deliberazioni di Giunta Comunale, n° 740, del 16/06/2011*.
- Comune di Napoli. (2012). *Registro delle Deliberazioni di Giunta Comunale, n° 400, del 24/05/2012*.
- Comune di Napoli. (2013). *Registro delle Deliberazioni di Giunta Comunale, n° 17, del 18/01/2013*.
- Comune di Napoli. (2014). *Registro delle Deliberazioni di Giunta Comunale, n° 258, del 24/04/2014*.
- Comune di Napoli. (2015a). *Deliberazione di Consiglio Comunale, n° 7, del 09/03/2015*.
- Comune di Napoli. (2015b). *Registro delle Deliberazioni di Giunta Comunale, n° 893, del 29/12/2015*.
- Comune di Napoli. (2016). *Registro delle Deliberazioni di Giunta Comunale, n° 446, del 01/06/2016*.
- Comune di Napoli. (2017). *Lo Statuto del Comune di Napoli*. 1–50.
- Comune di Napoli. (2019). *Beni Comuni*. <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16783>
- Coòpolis. (2018). *Coòpolis a Can Batlló: història d’un procés col·lectiu*. <https://bcn.coop/historia/>
- d’Ovidio, M., & Cossu, A. (2017). Culture is reclaiming the creative city: The case of Macao in Milan, Italy. *City, Culture and Society*, 8, 7–12. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2016.04.001>
- d’Ovidio, M., & Rodríguez Morató, A. (2017). Introduction to SI: Against the creative city: Activism in the creative city: When cultural workers fight against creative city policy. *City, Culture and Society*, 8, 3–6. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.01.001>
- Districte de Sants-Montjuïc, & Barcelona Activa. (2017). *Pla de Desenvolupament Econòmic de Sants-Montjuïc 2017-2021*.
- Eizaguirre, S., & Parés, M. (2019). Communities making social change from below. Social innovation and democratic leadership in two disenfranchised neighbourhoods in Barcelona. *Urban Research and*

- Practice*, 12(2), 173–191. <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1426782>
- Eizaguirre, S., Pradel, M., Terrones, A., Martinez-Celorrio, X., & García, M. (2012). Multilevel Governance and Social Cohesion: Bringing Back Conflict in Citizenship Practices. *Urban Studies*, 49(9), 1999–2016. <https://doi.org/10.1177/0042098012444890>
- El Periódico. (2013, Março 14). BCN cedeix tres locals de Can Batlló a entitats socials. *El Periódico*. <https://www.elperiodico.cat/ca/barcelona/20130313/bcn-cedeix-tres-locales-de-can-batllo-a-entitats-socials-2339007>
- Fernández, A., & Miró, I. (2016). *L'economia social i solidària a Barcelona*. [https://ajuntament.barcelona.cat/economia-social-solidaria/sites/default/files/ESS a Barcelona.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/economia-social-solidaria/sites/default/files/ESS%20a%20Barcelona.pdf)
- Fieuw, W., & Mitlin, D. (2018). What the experiences of South Africa's mass housing programme teach us about the contribution of civil society to policy and programme reform. *Environment and Urbanization*, 30(1), 215–232. <https://doi.org/10.1177/0956247817735768>
- Fledderus, J. (2018). The effects of Co-Production on Trust. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 258–265). Routledge.
- Gallina, M. (2016). *Napoli: l'ex Asilo Filangieri dal bene comune all'uso civico e oltre. Nuove norme per nuove esperienze organizzative e artistiche partecipate dai cittadini*. Ateatro. <http://www.ateatro.it/webzine/2016/12/24/napoli-lex-asilo-filangeri-dal-bene-comune-alluso-civico-e-oltre/>
- García, M., Eizaguirre, S., & Pradel, M. (2015). Social innovation and creativity in cities: A socially inclusive governance approach in two peripheral spaces of Barcelona. *City, Culture and Society*, 6(4), 93–100. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2015.07.001>
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 248.
- Lei 12/2015, de 9 de julho, das Cooperativas da Catalunha, 1 (2015).
- Harvey, D. (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution* (1.^a ed.). Verso.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. UBC Press.
- Hilbrandt, H., & Richter, A. (2015). Reassembling Austerity Research. *Ephemera*, 15(1), 163–180.
- IAP2. (2007). *Public Participation Spectrum*. https://naaee.org/sites/default/files/iap_public_participation_spectrum.pdf
- Iniciativa Bairros Críticos. (2012). *Registos do processo - 2012*.
- Itália. (1948). *Costituzione della Repubblica Italiana (1° de janeiro de 1948)* (pp. 1–88).
- Jo, S., & Nabatchi, T. (2018). Co-Production, Co-Creation and Citizen Empowerment. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 231–239). Routledge.
- Joshi, A., & Moore, M. (2004). Institutionalised co-production: Unorthodox public service delivery in challenging environments. *Journal of Development Studies*, 40(4), 31–49. <https://doi.org/10.1080/00220380410001673184>
- l'Asilo. (2015). *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano*. 1–16.
- l'Asilo. (2016). *DIAMO I NUMERI ! di autogoverno e interdipendenza l' asilo dal 2 marzo 2012 al 31 agosto 2016*. <http://www.exasilofilangieri.it/diamo-i-numeri-54-mesi-asilo/>
- l'Asilo. (2018a). *Assemblea*. <http://www.exasilofilangieri.it/assemblea/>
- l'Asilo. (2018b). *Organismo Asilo*. <http://www.exasilofilangieri.it/organismo-asilo/>

- La Borda. (2017). *Concessão de Uso*. <http://www.laborda.coop/en/project/grant-of-use/>
- La Borda. (2019). *Estrutura de financiamento*. <http://www.laborda.coop/en/project/funding-structure/>
- La Hidra Cooperativa, Martínez, R., Alabao, N., Castro, M., & Palomera, J. (2017). *Usos del temps i gestió comunitaria: el paper de les comunitats en el context de crisi*. Câmara Municipal de Barcelona.
- LABSUS. (2018). *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani* (pp. 1–16). LABSUS - Laboratorio per la Sussidiarietà. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- LaCol. (2019). *Cooperativa d'habitatge La Borda*. Projetos. <http://www.lacol.coop/projectes/laborda/>
- Loeffler, E., & Bovaird, T. (2016). User and Community Co-Production of Public Services: What Does the Evidence Tell Us? *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1006–1019. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1250559>
- Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2017). *Fundamentos de metodologia científica* (8.^a ed.). Atlas.
- Martí-Costa, M., & Pradel-Miquel, M. (2012). The knowledge city against urban creativity? artists' workshops and urban regeneration in Barcelona. *European Urban and Regional Studies*, 19(1), 92–108. <https://doi.org/10.1177/0969776411422481>
- Martinelli, F. (2010). Historical roots of social change: Philosophies and movements. Em F. Moulaert, E. Swyngedouw, F. Martinelli, & S. Gonzalez (Eds.), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation* (pp. 17–48). Routledge.
- Masella, N. (2018). Urban policies and tools to foster civic uses: Naples' case study. *Urban Research and Practice*, 11(1), 78–84. <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1426689>
- Mayer, M. (2013). First world urban activism: Beyond austerity urbanism and creative city politics. *City*, 17(1), 5–19. <https://doi.org/10.1080/13604813.2013.757417>
- Miciukiewicz, K., Moulaert, F., Novy, A., Musterd, S., & Hillier, J. (2012). Introduction: Problematising Urban Social Cohesion: A Transdisciplinary Endeavour. *Urban Studies*, 49(9), 1855–1872. <https://doi.org/10.1177/0042098012444877>
- Mitlin, D. (2008). With and beyond the state - co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. *Environment and Urbanization*, 20(2), 339–360. <https://doi.org/10.1177/0956247808096117>
- Mitlin, D. (2018). Beyond contention: urban social movements and their multiple approaches to secure transformation. *Environment and Urbanization*, 30(2), 557–574. <https://doi.org/10.1177/0956247818791012>
- Moulaert, F. (2010). Social innovation and community development. Concepts, theories and challenges. Em F. Moulaert, E. Swyngedouw, F. Martinelli, & S. Gonzalez (Eds.), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation* (pp. 4–16). Routledge.
- Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (2013). *The International Handbook on Social Innovation*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781849809993>
- Moulaert, F., Mehmood, A., MacCallum, D., & Leubolt, B. (2017). Social Innovation as a Trigger for Transformations: The Role of Research. Em F. Moulaert, A. Mehmood, D. MacCallum, & B. Leubolt (Eds.), *European Commission, DG for Research and Innovation*. <https://doi.org/10.2777/68949>
- Moulaert, F., Swyngedouw, E., Martinelli, F., & Gonzalez, S. (2010). Can neighbourhoods save the city? Community development and social innovation. Em F. Moulaert, E. Swyngedouw, F. Martinelli, & S. Gonzalez (Eds.), *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203849132>
- Moynihan, D. P., & Thomas, J. C. (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public

- in Public Management. *Public Administration Review*, 73(6), 786–796. <https://doi.org/10.1111/puar.12109>.786
- Musterd, S., & Ostendorf, W. (2008). Integrated urban renewal in the Netherlands: A critical appraisal. *Urban Research and Practice*, 1(1), 78–92. <https://doi.org/10.1080/17535060701795389>
- Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>
- Novy, A., Coimbra Swiatek, D., & Moulaert, F. (2012). Social Cohesion: A Conceptual and Political Elucidation. *Urban Studies*, 49(9), 1873–1889. <https://doi.org/10.1177/0042098012444878>
- Novy, J., & Colomb, C. (2013). Struggling for the right to the (creative) city in berlin and hamburg: New urban social movements, new «spaces of hope»? *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(5), 1816–1838. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01115.x>
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., & Leubolt, B. (2013). *The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. ImPROvE Discussion Paper N° 13/03*.
- Oro, A. V., Pinheiro, A., & Almeida, M. (2019). Entre as práticas e as políticas. O Programa Habitar Porto. *Forum Sociológico*, 34, 61–70. <https://doi.org/10.4000/sociologico.4820>
- Osborne, S., Strokosch, K., & Radnor, Z. (2018). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A Perspective from Service Management. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 18–26). Routledge.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X)
- Parés, M., Boada, J., Canal, R., Hernando, E., & Martínez, R. (2017). Challenging collaborative urban governance under austerity: How local governments and social organizations deal with housing policy in Catalonia (Spain). *Journal of Urban Affairs*, 39(8), 1066–1084. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1310531>
- Parés, M., Ospina, S., & Subirats, J. (2017). *Social Innovation and Democratic Leadership: Communities and Social Change from Below*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781785367885>
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S. L., Martha, B., Whitaker, G. P., & Wilson, R. (1981). *The concept of coproduction of public services has captured increased attention as a potential means of increasing the effectiveness and efficiency of local government . In this article we explore the concept of coproduction in an effort to sharpen th.*
- Lei 18/2007, de 28 de dezembro, do Direito à Habitação, Departament d’Edicions 1 (2007). <https://www.parlament.cat/document/nom/TL70.pdf>
- Peck, J. (2012). Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, 16(6), 626–655. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>
- Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *Voluntas*, 23(4), 1102–1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>
- Pestoff, V. (2018). Co-Production at the Crossroads of Public Administration Regimes. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 27–36). Routledge.
- Plataforma Can Batlló. (2012). *Reglament de Règim Intern del Bloc 11* (p. 15).
- Pol, E., & Ville, S. (2009). Social Innovation: Buzz Word Or Enduring Term? *The Journal of socio-economics*, 38(6), 878–885. <https://doi.org/10.1128/JCM.39.10.3591-3596.2001>

- Pollock, V. L., & Sharp, J. (2012). Real Participation or the Tyranny of Participatory Practice? Public Art and Community Involvement in the Regeneration of the Raploch, Scotland. *Urban Studies*, 49(14), 3063–3079. <https://doi.org/10.1177/0042098012439112>
- Portal da Habitação. (2016). *Nuno Teotónio Pereira dá nome ao Prémio IHRU*. Portal da Habitação. <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/noticias/noticia1061.html>
- Porter, L., Martí-Costa, M., Torvå, M. D., Cohen-Bar, E., Ronel, A., Rogers, D., Cumbers, A., Gray, N., Klocker, N., Gibson, C., & Hoop, H. de. (2013). Finding hope in unpromising times: Stories of progressive planning alternatives for a world in crisis/Neoliberal planning is not the only way: mapping the regressive tendencies of planning practice/Can Batlló: Sustaining an insurgent urbanism/Dynamic plan. *Planning Theory and Practice*, 14(4), 547–551. <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.853470>
- Portugal. (2005). Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2005, de 2 de agosto. *Diário da República*, 1ª série-B(172), 5486–5488.
- Portugal. (2018). Resolução do Conselho de Ministros nº56/2018, de 7 de maio. *Diário da República*, 1ª série(87), 1881–1883. <https://dre.pt/application/file/a/115227158>
- Pradel-Miquel, M. (2016). Kiezkulturnetz vs. Kreativquartier: Social innovation and economic development in two neighbourhoods of Berlin. *City, Culture and Society*, 8, 13–19. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2016.05.001>
- Pratt, A. C. (2011). The cultural contradictions of the creative city. *City, Culture and Society*, 2(3), 123–130. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2011.08.002>
- Puustinen, A., Jalonen, H., Lindell, J., & Raisio, H. (2012). *The hidden side of co-producton: When Self-organisation fails and emergence overtakes (Working paper for the 8th Transatlantic Dialogue on Transitions in governance)* (Número June).
- Rabbiosi, C. (2016). Urban regeneration ‘from the bottom up’: Critique or co-optation? Notes from Milan, Italy. *City*, 20(6), 832–844. <https://doi.org/10.1080/13604813.2016.1242240>
- Riccio, G. (2016). *Creating New Institutions it all started like this !*
- Roberts, P. (2000). The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. Em P. Roberts & H. Sykes (Eds.), *Urban Regeneration: A Handbook* (1.ª ed., pp. 9–36). SAGE Publications. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4135/9781446219980>
- Rossini, L., & Bianchi, I. (2020). Negotiating (re)appropriation practices amid crisis and austerity. *International Planning Studies*, 25(1), 100–121. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1701424>
- Savazoni, R. (2018). *The Commons Among Us: From Digital Culture to 21st Century Democracy* (S. A. da Silveira (ed.); 1.ª ed.). Edições Sesc SP.
- Schlappa, H. (2017). Co-producing the cities of tomorrow: Fostering collaborative action to tackle decline in Europe’s shrinking cities. *European Urban and Regional Studies*, 24(2), 162–174. <https://doi.org/10.1177/0969776415621962>
- Seixas, J., Tulumello, S., & Allegretti, G. (2019). Lisboa em transição profunda e desequilibrada. Habitação, imobiliário e política urbana no sul da Europa e na era digital. *Cadernos Metrópole*, 21(44), 221–251. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4410>
- Sousa, S. (2008). Iniciativa Bairros Críticos: Uma experiência em torno de modelos de governança na gestão do território. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 16, 69–75. <https://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories.jun2008.016.art04>
- Steen, T., Brandsen, T., & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production: Seven Evils. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.ª ed., pp. 284–293). Routledge.
- Steen, T., & Tuurnas, S. (2018). The Roles of the Professional in Co-Production and Co-Creation

- Processes. Em T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and Co-creation: Engaging citizens in public services* (1.^a ed., pp. 80–92). Routledge.
- Strömberg, P. (2018). Meat and Creativity: Adaptive reuse of slaughterhouses and meatpacking districts. *Nordic Journal of Architectural Research*, 2, 65–98. <https://laiki-enotita.gr/2018/12/05/απόφαση-πολιτικού-συμβούλιου-της-λαε/>
- Thompson, M. (2018). Playing with the Rules of the Game: Social Innovation for Urban Transformation. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1168–1192. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12663>
- Tremblay, D.-G., & Battaglia, A. (2012). El Raval and Mile End: A Comparative Study of Two Cultural Quarters between Urban Regeneration and Creative Clusters. *Journal of Geography and Geology*, 4(1). <https://doi.org/10.5539/jgg.v4n1p56>
- Tremblay, D.-G., & Pilati, T. (2013). Social innovation through arts and creativity. Em *The International Handbook on Social Innovation* (Número Janeiro, pp. 67–79). <https://doi.org/10.4337/9781849809986.00015>
- Triviños, A. N. S. (2009). *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: A Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo* (5.^a ed.). Atlas. <https://doi.org/10.33081/formação.v1i20.2335>
- Tuurnas, S. (2016). Looking beyond the Simplistic Ideals of Participatory Projects: Fostering Effective Co-production? *International Journal of Public Administration*, 39(13), 1077–1087. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1178284>
- Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Watson, V. (2014). Co-production and collaboration in planning - The difference. Em *Planning Theory and Practice* (Vol. 15, Número 1, pp. 62–76). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.1080/14649357.2013.866266>
- Watson, V. (2016). Locating planning in the New Urban Agenda of the urban sustainable development goal. *Planning Theory*, 15(4), 435–448. <https://doi.org/10.1177/1473095216660786>
- Zimmerman, M. A. (2000). Empowerment Theory: Psychological, organizational and community levels of analysis. Em J. Rappaport & S. Edward (Eds.), *Handbook of Community Psychology* (pp. 43–63). Kluwer Academic Publishers. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-4193-6_2

ANEXO I

REGIMES DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Tabela 13 – Os regimes de administração pública e o papel dos profissionais
 Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Pestoff (2012, 2018) e Steen e Tuurnas (2018)

Regimes de administração pública	Características principais e o papel de cada ator
Administração Pública Tradicional	Sistema hierárquico e burocrático de comando e controlo, com ênfase em igualdade de tratamento para todos os cidadãos. Os bens públicos são definidos e fornecidos pelo estado, enquanto os profissionais garantem a qualidade do serviço através de seu treinamento, conhecimento técnico e experiência, sem deixar espaço para contribuição dos usuários. Os cidadãos são considerados beneficiários dos serviços públicos, cumprem um papel passivo de recetores, onde o único recurso de influência é obtido através do sistema eleitoral para escolher seus representantes.
Nova Gestão Pública	Nasce da ineficiência da administração pública tradicional, com o objetivo de corrigir deficiências e melhorar a eficiência dos serviços públicos. Com forte ênfase na concorrência entre fornecedores e liberdade de escolha do consumidor, em vez de comando e controlo. A qualidade do serviço é garantida pela concorrência, onde o usuário determina a melhor qualidade, exercendo alguma influência sobre os serviços. Os profissionais, independentemente de serem públicos, privados ou sem fins lucrativos, focam fortemente na concorrência, enquanto os cidadãos são considerados clientes com alguma possibilidade de escolha, mas que exercem pouca influência no conteúdo, com pouca voz e sem representação.
Nova Governança Pública	Funciona através de redes e parcerias entre os cidadãos e o governo, onde o terceiro setor e as empresas sociais podem desempenhar um papel importante, enquanto os cidadãos deixam de ser consumidores passivos para serem uma parte inevitável do processo, que interage com a equipa profissional. A coprodução geralmente está ligada a esse regime, onde são enfatizadas as interdependências e a colaboração entre atores públicos, privados e sem fins lucrativos. A qualidade do serviço é determinada pela participação dos cidadãos, que têm escolha e voz na provisão de serviços e, em alguns casos, até representação que lhes permite maior influência direta. Isso promove o diálogo e a troca mútua entre os atores.

ANEXO II

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES AO CASO DE CAN BATLLÓ

Tabela 14 – Medidas estabelecidas no PDE de Sants-Montjuïc 2017-2021

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Distrito de Sants-Montjuïc & Barcelona Activa (2017)

Medidas	Principais ações
Promover a ESS a partir de iniciativas existentes e impulsionar as novas iniciativas comunitárias	Aumentar a conscientização dos residentes de Sants-Montjuïc sobre a ESS, especialmente entre aqueles que pretendem desenvolver uma atividade socio-empresarial; Apoiar as iniciativas socio-empresariais existentes e buscar a coordenação entre as diferentes entidades que atuam no campo da ESS; Buscar mecanismos ao alcance da Administração Pública para criar um ambiente favorável para a ESS, tanto no diz respeito ao espaço físico quanto ao formato de gestão dos projetos educacionais e familiares;
Ações de apoio, treinamento e sensibilização de pessoas e iniciativas	Para apoiar o surgimento de novas iniciativas, o PDE propõe derivar e acompanhar o programa de ações de treinamento para o fortalecimento das economias comunitárias (intercooperação, visibilidade, comunicação, gestão, etc.) Diversificar os novos programas e ações, para que complementem os serviços que já são oferecidos por Coòpolis, como o <i>Construïm en femení les Altres Economies</i>: (programa de promoção do empreendedorismo social e solidário promovido por mulheres) e <i>La Comunificadora</i> (programa para impulsionar projetos da economia colaborativa); Ações de formação em gestão coletiva, assessoria em projetos de ESS e criação de espaços para treinamento e aconselhamento (de acordo com as necessidades identificadas);
Impulsionar e dar visibilidade às iniciativas socioeconômicas existentes no território	O município realiza doações financeiras por meio de convocação anual para promover e apoiar projetos socioeconômicos enraizados no território. Essa iniciativa é voltada para projetos ou atividades que promovam atividades de interesse público ou social que visem contribuir para a execução dos objetivos do Plano de Promoção de Economia Social e Solidária 2016-2019; Em conjunto com Coòpolis, e complementando-o, o PDE propõe o acompanhamento dos programas do Departamento de Inovação Socioeconômica da Barcelona Activa, por meio de consultorias, atividades, workshops e programas de apoio à comunicação e organização em projetos de ESS; Tornar a ESS de Sants-Montjuïc mais visível, por meio do desenvolvimento de oficinas, treinamento e conscientização em espaços municipais, educacionais e de entidades;

ANEXO III

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES SOBRE A INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS (LEVANTADAS NOS REGISTOS DO PROCESSO)

Tabela 15 – Especificidade dos territórios de intervenção da Iniciativa Bairros Críticos

Fonte: Sousa (2008)

	Cova da Moura	Lagarteiro	Vale da Amoreira
<i>Dimensão</i>	Média	Pequena	Grande
<i>Relação com a envolvente</i>	Bairro urbano periférico da AML	Bairro da cidade do Porto	Freguesia da periferia da Área Metropolitana de Lisboa
<i>Tipo de construção, regime de propriedade da habitação</i>	Construção de génese ilegal Habitação própria ou alugada	Habitação municipal Habitação alugada	Construção privada Contratos de Desenvolvimento de Habitação financiados pelo Estado Habitação Social estatal Habitação própria ou alugada
<i>Tipo de problema</i>	Impasse para definir solução	Necessidade de intervenção estrutural	Desenvolvimento e consolidação de dinâmicas

Tabela 16 – Desenvolvimento da 1ª fase da IBC, de novembro de 2005 a julho de 2006

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Iniciativa Bairros Críticos (2012)

Momentos	Etapas a desenvolver	Grupos	Tarefas a cumprir
<i>Momento 1</i>	Estabilização da metodologia de trabalho (novembro/2005)	GTIM INH	▪ Apresentação das propostas de representantes nos GPLs ▪ Estabilização da proposta de metodologia de trabalho e do cronograma de desenvolvimento dos trabalhos de preparação dos projetos de intervenção ▪ Auscultação de peritos para GC e GAT ▪ Preparação de linhas de apoio à discussão sobre os cenários de gestão
<i>Momento 2</i>	Estabilização dos Instrumentos e Grupos de Trabalho (dezembro/2005)	GTIM + INH INH + GC	▪ Estabilização dos bairros da 1ª fase ▪ Estabilização da metodologia de trabalho e do cronograma ▪ Identificação dos representantes nos GPL ▪ Discussão de critérios para a definição de cenários de modelos de gestão ▪ Validação da proposta dos GCs e GATs ▪ Acompanhamento das intervenções do GTIM ao longo do processo ▪ Estabilização dos Instrumentos a serem aplicados e produzidos pelos GATs

			▪ Estabilização de propostas de cenários de modelos de gestão
<i>Momento 3</i>	Início do funcionamento dos trabalhos a nível territorial (janeiro/2006)	GPL + INH GTIM + INH	▪ Apresentação do Programa, da metodologia de trabalho e calendário aos GPLs ▪ Identificação de outros parceiros a convidar para o GPL ▪ Estabilização do sistema de comunicação no GPL ▪ Discussão de critérios para definir um modelo de Protocolo ▪ Estabilização dos cenários de modelos de gestão
<i>Momento 4</i>	Diagnóstico (janeiro e fevereiro/2006)	INH GPLs + GATs GATs + GC	▪ Levantamento de soluções de financiamento complementares ▪ Trabalho interinstitucional ▪ Coordenação técnica dos GATs ▪ SWOT, identificação das linhas estratégicas de intervenção e identificação das ações âncora para cada território ▪ Organização de trabalho para preparar a Pré-Proposta de Programa de Intervenção ▪ Recolha de informação complementar ▪ Organização de dossiers com resultados dos trabalhos do GPL e preparação de Pré-Proposta de Plano de Ação (PA) ▪ Preparação de discussão sobre Sistemas de Parcerias (SP), Sistema de Gestão (SG) e Sistema de Financiamento (SF)
<i>Momento 5</i>	Pré-Proposta de Plano de Ação (março e abril/2006)	INH GPLs + GATs GATs + GC GTIM	▪ Desenvolvimento de soluções de financiamento complementares ▪ Trabalho interinstitucional ▪ Coordenação técnica dos GATs ▪ Discussão sobre Pré-Proposta de PA ▪ Discussão sobre SP, SG e SF ▪ Estabilização de proposta integrada de intervenção ▪ Discussão sobre a Pré-Proposta integrada de intervenção
<i>Momento 6</i>	Validação de Pré-proposta do Plano de Ação (maio/2006)	INH GPLs + GATs GATs + GC GTIM	▪ Desenvolvimento de soluções de financiamento complementares ▪ Trabalho interinstitucional ▪ Coordenação técnica dos GATs ▪ Estabilização dos Planos de Ação ▪ Estabilização do SP, SG e SF ▪ Finalização da Proposta de Intervenção ▪ Validação da Proposta de Intervenção

Momento 7	Preparação de propostas finais (junho/2006)	INH GPLs + GATs GATs + GC GTIM	▪ Negociação de protocolos ▪ Coordenação técnica dos GATs ▪ Preparação dos documentos finais ▪ Afinamento final das propostas ▪ Apresentação das propostas finais ▪ Aprovação das propostas e formalização de protocolos
Momento 8	Assinatura de Protocolos, Formalização de Candidaturas e Apresentação Pública (julho/2006)		▪ Assinatura de protocolos ▪ Apresentação de Candidaturas ▪ Apresentação Pública

Tabela 17 – Proposta de Intervenção aprovada para cada território

Fonte: Sousa (2008) e Iniciativa Bairros Críticos (2012)

Cova da Moura	Lagarteiro	Vale da Amoreira
1 Um Bairro legal para todos	1 Requalificação urbanística e ambiental do Bairro	1 Requalificação do Bairro: espaços públicos e edifícios
2 Um Bairro qualificado e aberto ao exterior	2 Saúde é vida	2 Arte desconcentrada: espaço de experimentação artística
3 Programas de Intervenção Imediata	3 Segurança ativa	3 Formação profissional em contextos de exclusão
4 Bairro com nova imagem, seguro e tranquilo	4 Escola em rede	4 Plataforma integrada de apoio social
5 Bairro com futuro para os jovens	5 A.N.I.M.A.R.: Atrair, Negociar, Incentivar, Mobilizar, Ativar, Reinserir	5 Rede de participação, cidadania e governabilidade
6 Bairro economicamente ativo	6 Comunidade empreendedora	6 Questões operacionais
7 Um lugar criativo	7 Questões operacionais	
8 Bairro ecológico		
9 Questões operacionais		

ANEXO IV

ENTREVISTAS

GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA DIRECIONADA À HABITANTE DO EX-ASILO FILANGIERI

OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO: *a) compreender o relacionamento cooperativo desenvolvido entre a administração local e a sociedade civil durante o processo de coprodução de políticas e serviços públicos; b) perceber de que forma os cidadãos podem influenciar na transformação das políticas urbanas locais; c) perceber quais fatores contextuais determinam o sucesso das experiências de envolvimento cívico na elaboração e implementação de políticas e serviços públicos.*

IMPRESSÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE COPRODUÇÃO

1. Os “bens comuns” são considerados um tipo de serviço público?
2. Com relação à cooperação desenvolvida entre a administração pública e a sociedade civil, o Asilo pode ser considerado um caso de sucesso?
3. Como avalia a relação construída entre a administração pública e a sociedade civil?

QUESTÕES ESPECÍFICAS AO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

1. De que forma o município apoiou o experimento e compartilhou responsabilidades com a sociedade civil? Apoio financeiro, mudança na legislação, parceria ou outra forma?
2. Em algum momento a administração local impôs condições ou obstáculos que poderiam inviabilizar as atividades realizadas no Asilo?
3. Quais são as diferenças significativas entre o instrumento de reconhecimento dos bens comuns em Nápoles e o modelo desenvolvido em Bolonha (LABSUS)?
4. Durante as negociações, houve conflitos de interesses? Se sim, como foram solucionados?
5. As atividades culturais promovidas pelos cidadãos trouxeram melhorias reais para a comunidade local ou para a cidade como um todo?

ANÁLISE DO CONTEXTO ATUAL E PERSPETIVAS FUTURAS

1. O que não correu bem durante todo o experimento? O que poderia ser diferente?
2. É possível afirmar que o reconhecimento oficial da ocupação no Ex-Asilo Filangieri ajudou a potencializar o seu impacto positivo na comunidade?
3. O caso do Ex-Asilo Filangieri influenciou práticas semelhantes em outros locais?

GUIÃO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA DIRECIONADA A AGENTES DA INICIATIVA BAIROS CRÍTICOS

OBJETIVO DA INVESTIGAÇÃO: *a) compreender o relacionamento cooperativo desenvolvido entre as diferentes equipas durante a implementação da política urbana; b) perceber quais fatores contextuais determinam o sucesso das experiências de envolvimento cívico na elaboração e implementação de políticas e serviços públicos.*

IMPRESSÕES GERAIS SOBRE O PROCESSO DE COPRODUÇÃO

1. Qual a sua opinião geral sobre a Iniciativa Bairros Críticos?
2. Do ponto de vista da cooperação entre instituições *top-down* e sociedade civil, a Iniciativa Bairros Críticos pode ser considerada um caso de sucesso?
3. Como avalia a relação construída entre as instituições, as equipas técnicas e a comunidade?

QUESTÕES ESPECÍFICAS AO PAPEL DA EQUIPA TÉCNICA

1. Durante a elaboração do Plano de Ação e a sua implementação, houve conflitos de interesses? Se sim, quais?
2. Quais adaptações se fizeram necessárias para trabalhar com uma equipa transdisciplinar e multinível? Houve algum tipo de formação ou capacitação?
3. A Iniciativa Bairros Críticos apresentou limitações durante sua execução? Se sim, quais?
4. Qual a sua avaliação sobre o envolvimento dos cidadãos durante a intervenção?

INTERRUPÇÃO DA INICIATIVA E CONTRIBUTOS PARA OUTRAS POLÍTICAS URBANAS

1. Por que não a Iniciativa Bairros Críticos foi descontinuada?
2. Quais foram os aspetos inovadores da Iniciativa Bairros Críticos?
3. O que não correu bem durante o processo? Quais foram os maiores aprendizados?
4. O caso contribuiu para novas práticas nas políticas urbanas no território ou em outras cidades?

ANEXO V

DADOS RELATIVOS AO USO CÍVICO DO EX-ASILO FILANGIERI

Tabela 18 – Resumo do uso cívico do Asilo, de março de 2012 a agosto de 2016

Fonte: Dossier do Ex-Asilo Filangieri (2016), tradução própria

Atividades e iniciativas públicas realizadas	+ de 5,8 mil
Artistas que utilizaram o espaço e os meios de produção para realizar atividades	+ de 2 mil
Participantes da gestão direta de autogoverno do Asilo (Mesas e Assembleias de Gestão)	+ de 18 mil
Usuários durante todo o período	+ de 200 mil

Tabela 19 – Uso cívico do Asilo distribuído por ano

Fonte: Dossier do ex-Asilo Filangieri (2016), tradução própria

	mar/2012 ago/2012	set/2012 ago/2013	set/2013 ago/2014	set/2014 ago/2015	set/2015 ago/2016	Total
Assembleias de gestão	20	42	42	42	44	190
Mesas de trabalho temáticas	50	120	160	250	250	830
Artistas que utilizam o espaço	150	270	320	695	550	1985
Dias de ensaio	50	314	418	267	334	1383
Dias de formação e treinamento	30	134	251	451	670	1536
Debates, seminários, encontros	20	51	64	154	146	435
Grupos musicais	30	57	73	66	95	321
Companhias teatrais	20	58	60	65	118	321
Projeções	30	61	36	94	68	289
Mostras	2	24	30	48	102	206
Lançamento de livros	10	17	19	29	22	97
Iniciativas para crianças	10	18	84	13	60	185
Atividades sociais*	-	-	-	-	112	112
Usuários do espaço	17495	37477	38352	53363	59472	206159

* As atividades sociais que ocorreram entre março de 2012 e setembro de 2015 foram distribuídas em outras categorias. A partir de setembro de 2015, com o nascimento do Grupo Social, julgou-se oportuno contar como uma atividade independente.