



**XII Colóquio Ibérico  
de Geografia**

Gonçalo Caetano  
*Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da  
Universidade de Lisboa – gcaetano@campus.ul.pt*

## **O espaço e o tempo nas dinâmicas conflituais da ocupação do solo urbano: o caso da construção da CRIL – Sublanço Buraca-Pontinha**

**Recursos Naturais, Riscos e Ordenamento do Território**

### **Resumo**

O aumento da diversidade e leque das necessidades inerentes à actividade humana desencadearam um conjunto de respostas e mecanismos com expressão directa no território, naquilo que podemos considerar uma evolução dos usos do solo. Esta evolução dos usos do solo tem conduzido, em muitos casos, a dinâmicas conflituais e a disputas jurídicas acerca da autoridade ou poder sobre este. Isto sucede porque apesar de ter existido um aumento das exigências, a disponibilidade de solo não aumentou. Assim, é pertinente compreender porque motivo os conflitos territoriais têm aumentado quer em número quer em visibilidade. Este artigo propõe uma abordagem a um conflito territorial específico, resultante da construção de uma infraestrutura com fortes consequências à escala local, ou seja, ao nível da área próxima à sua construção. Para tal, desenvolve-se um enquadramento teórico que procura debater e explicitar os principais conceitos intervenientes neste caso em particular, dotando a análise de dimensão e valor teórico. O surgimento de novos conceitos de governação e o ganho de poder dos novos actores territoriais são também alvo de reflexão. Com base nessa leitura é feita uma descrição sintética dos atritos detectados e das principais causas para os mesmos. Num momento de conclusão avaliam-se as dimensões e principais reflexos desse conflito, bem como se debatem eventuais soluções para acautelar situações semelhantes no futuro.

## 1. Introdução

O espaço que é hoje ocupado pelas cidades resulta de um complexo processo de interacção entre os Homens, cuja realidade tem a sua expressão no Território. O principal objectivo deste processo é a satisfação das necessidades inerentes à existência humana. A evolução social ao longo dos tempos alargou e diversificou os interesses relacionados com a vida em sociedade. Da mesma forma, e como consequência desse processo evolutivo, surgiram novos actores com novas preocupações e pontos de vista acerca dos usos a dar ao território. No que à esfera económica diz respeito, deu-se também um aumento do número e da diversidade das necessidades a satisfazer.

No entanto, apesar do aparecimento de novos actores e de novas necessidades que cada um procura satisfazer, o espaço existente manteve-se igual, cada vez mais ocupado e utilizado. Assim sendo, perante este crescimento dos usos e da ocupação do solo, a disponibilidade deste é cada vez mais reduzida. Urge encontrar formas criativas, racionais e sustentáveis para os usos a dar ao território. É neste cenário que se inserem os fenómenos decorrentes da utilização e da disponibilidade do espaço, os conflitos territoriais.

Este trabalho apresenta e analisa as dinâmicas emanadas por um conflito urbano em particular que se desenvolveu no âmbito da construção de uma infra-estrutura urbana, nomeadamente, a CRIL – Circular Regional Interior de Lisboa (IC17), no sector específico entre a Buraca e a Pontinha.

Esta disputa teve como principais actores a EP – Estradas de Portugal S.A., a Comissões de Moradores de Santa Cruz de Benfica, e as Câmaras Municipais da Amadora, Lisboa e Odivelas, bem como os Promotores Imobiliários com interesses comerciais no espaço em questão.

Por motivos metodológicos defini uma questão de partida cujo objectivo é o de garantir uma análise coerente e sustentada a este tema, nomeadamente “*O que desencadeou o conflito relacionado com o Sublanço Buraca/Pontinha da CRIL?*”.

Apesar de, neste momento, a análise ser ainda bastante precoce, é possível configurar eventuais hipóteses de resposta à questão. Em vários casos, os conflitos desencadeiam-se devido ao processo de tomada de decisão ser pouco claro e distante da realidade e das populações que, consequentemente, se sentem excluídas desse processo. Neste caso estamos perante um claro défice de consulta e/ou participação pública, onde nem todos os actores territoriais são envolvidos na análise e discussão da situação, levando a que estes adoptem uma postura defensiva e contrária à decisão.

Um outro eventual factor com potencial necessário para desencadear um conflito tem a ver com o sentido de propriedade sobre o solo. Por vezes, a sensação de posse de determinado espaço, em alguns casos sem base ou suporte legal, faz com que se adopte uma postura extremamente defensiva acerca dos usos a dar a esse território. Situações deste género têm desenvolvido grupos conhecidos por BANANA (Built Absolutely Nothing Near Anything) ou NIMBY (Not In My Backyard), encarados como um complexo entrave à acção e à promoção dos interesses e bem comunitários.

O trabalho desenvolve-se ao longo de três momentos distintos, onde se pretende ir apresentando dados relevantes para a análise particular deste conflito, relacionando-os com a questão de partida e com as hipóteses avançadas até ao momento, consolidando-as ou refutando-as, consoante a evolução da análise. Assim, após uma fase introdutória, passa-se a uma análise conceptual, onde são avaliados e contextualizados os termos e conceitos mais

relevantes para o caso e que permitam um enquadramento aceitável deste conflito particular. Após essa preparação e debate teóricos, surge a apresentação e análise do caso de estudo, que envolve a apresentação de dados recolhidos em diversas fontes documentais. Por fim, alcança-se um patamar de conhecimento que permite fazer uma avaliação e crítica próprias a todo este tema em particular no momento correspondente à conclusão.

É esta a estrutura proposta para a análise que irá ser desenvolvida, e que se julga ser a mais adequada para alcançar um nível de conhecimento satisfatório que permita uma análise própria, independente e consciente deste conflito.

Assim, este trabalho procura basear-se em dados e factos bem definidos. Mo entanto, e por constituir um relato de um processo conflituoso, a informação analisada não está isenta de partidarismos ou parcialidade, o que deve também ser tomado em conta pelo leitor. Assim sendo, procurar-se-á adoptar uma postura científica baseada na imparcialidade e na ponderação, sem defender ou apoiar determinado agente, ou adoptar uma posição que possa ser enquadrada como pertencente a um qualquer argumento defendido por qualquer uma das diversas partes envolvidas.

## **2. Enquadramento Teórico**

De modo a desencadear a reflexão acerca dos conceitos e termos pertinentes para este tema, o que se pretende nesta parte do trabalho é apresentar e dar a conhecer, explicando, os aspectos teóricos mais relevantes. Desta forma pretende-se gerar uma situação de análise e debate conceptual de modo a dotar de coesão e fundamentação teórica a posterior exploração do caso de estudo. Os vários conceitos e visões expostas são resultado da pesquisa e análise de vários artigos subordinados ao tema, procurando dar um carácter de profundidade e contexto ao debate, enquadrando-o em termos teóricos relevantes.

### **2.1. Governança**

Um dos conceitos mais comumente associado à temática dos conflitos territoriais urbanos é o termo “governança”. A definição deste conceito está longe de ser consensual e tem gerado grande discussão por parte de todos aqueles que se debruçam acerca dele. Assim, procurar-se-á fazer uma análise sintetizada que corresponde a uma possível posição acerca do que constitui e pode ser entendido por governança.

Este conceito ganha relevância num contexto em que as “instituições públicas perdem parte da sua influência e capacidade de resposta às novas dinâmicas sociais o que, aliado à crise do Estado-Nação atribui um novo significado aos territórios, enquadrando os mesmos como sendo agentes de desenvolvimento” (Simard e Chiasson, 2008).

A materialização deste termo em consequências práticas e efectivas traduz-se na promoção da participação no processo de decisão por parte de todos os agentes e actores intervenientes e interessados em determinada questão. Para tal é necessário definir um sistema burocrático claro e eficiente, onde a corrupção é combatida activamente e os direitos e deveres cívicos de cada um estão devidamente definidos, consagrados e são conhecidos por todos. Para além disso é necessário proceder-se a uma descentralização de poderes, de modo a garantir que os processos de decisão se estabelecem numa estrutura em rede, onde o “*bottom-up*” é uma

realidade exequível, ao contrário do tradicional processo de decisão hierarquizado e centralizado, onde impera o “*top-down*”.

Resumidamente, pode-se entender por tudo isto a democratização do processo de decisão, aberto e acessível a todos os actores territoriais, que são parte integrante dessa decisão. Para tal é necessário existir um sistema democrático efectivo naquilo que muitos consideram como sendo uma “horizontalização” do Estado, ou seja, o oposto da centralização tradicional, rígida, estratificada e fortemente demarcada em termos hierárquicos.

## **2.2. Novos Actores Locais**

A governança é um conceito que está intrinsecamente relacionado com a crescente importância dos actores locais no quadro da política urbana e territorial actual.

O fenómeno de ganho de importância destes actores surge num contexto de “perda de confiança no sistema democrático, sendo esta é transferida para novos agentes, que, perante a crise das instituições públicas ganham uma nova dimensão e poder social” (Gallach, 2008). Perante esta diversidade de actores passa também a existir um maior número de reivindicações e preocupações. Com efeito, estes novos actores locais podem enquadrar-se numa lógica de “acção colectiva consciente e determinada a transformar os valores e interesses sociais de uma cidade historicamente definida” (Castells, 1986).

Para além disso, definem a sua acção com base em três objectivos primordiais, “o consumo colectivo da cidade, enquadrando-a como valor de uso, a promoção da identidade e autonomia cultural e comunicativa e a promoção da intervenção na política territorial.” (Marti e Costa, 2008). Isto reflecte o peso que estes grupos podem adquirir no contexto urbano, para além do valor identitário que representam para a população.

Esta fragmentação dos interesses, perante a ausência de resposta da parte das instituições públicas, torna premente a necessidade de uma forma de governar capaz de responder às novas necessidades e exigências sociais. É aqui que a governança tem um papel essencial no processo de concepção e decisão das políticas e medidas públicas.

## **2.3. Conflitos**

Boa parte dos conflitos surge através da reivindicação dos usos a dar ao solo, o que dota estas questões de interesse para o planeamento ou urbanismo. A ampliação do número de actores sociais com interesse e preocupação territorial também veio aumentar o potencial de surgimento de novos conflitos territoriais. Na sua análise Gallach aborda algumas das eventuais causas de conflitos. Segundo esta autora a globalização, fenómeno de homogeneização de hábitos, métodos e técnicas, veio dar um novo valor ao local e às particularidades deste. Este facto trouxe um novo relevo ao território que os cidadãos consideram como “seu”, reflectindo-se no aumento da preocupação com as decisões que influenciam a sua evolução, no que corresponde a um crescimento da potencialidade de existência de conflito.

A crescente preocupação com o ambiente e a qualidade de vida também representam um desafio para as políticas urbanas, que passam, necessariamente, a envolver uma abordagem que inclua a prevenção dos impactos no meio e nos modos de vida local. Para além disto, a ausência de uma escala intermunicipal pode ser geradora de desarticulações com potencial para vir a desencadear e a originar conflitos em áreas onde determinada acção ocorre sem salvaguardar a particularidade específica desse espaço.

Também a forma como são geridos os processos de intervenção no território é também alvo de crítica. A ausência de diálogo aumenta as potencialidades de conflito. Apresentações públicas repentinas de processos até então mantidos distantes da discussão pública causam surpresa e, frequentemente, reacções negativas. O conteúdo de uma medida pode não ser, por si só, suficiente para desencadear uma recepção negativa, mas a dinâmica de gestão e elaboração longe do conhecimento da população pode resultar num conflito entre os agentes envolvidos, apesar da validade e coesão técnica da proposta.

Fica claro que perante a diversificação de interesses é necessária uma resposta articulada e eficiente, sob pena de que os conflitos sejam cada vez mais numerosos e de resolução difícil, já que a ausência de mecanismos de resposta adequados implica o aumento do potencial de não resolução do debate.

## 2.4. Balanço

As políticas urbanas e as operações territoriais passam por uma fase de particular importância. O ganho de uma dimensão global do conceito de governança, aliado ao surgimento de novos actores e consequente aparecimento de conflitos devido a diversas e recentes causas exigem um repensar dos posicionamentos adoptados até então pelos vários órgãos de decisão e execução.

Os movimentos sociais urbanos converteram-se em mobilizações colectivas com uma personalidade própria, adaptável às circunstâncias e aos interesses que defendem. O processo de urbanização ou de desenvolvimento de uma cidade são fenómenos que devem ter em conta todos os actores locais, procurando incluí-los nesse desenvolvimento de forma activa e positiva.

Apesar de poder ser considerado um processo complexo e exigente em capital social, o sucesso obtido em locais como Montreal, Canadá, garante a exequibilidade de um Modelo de Desenvolvimento Integrado baseado na iniciativa local e na acção colectiva graças a uma consciência territorial alargada.

Esta dinâmica não passa por aumentar o poder de governo, mas sim por desenvolver e aplicar uma governança que promova a inclusão no debate e a tomada de decisão de todos os actores. O território é um recurso limitado, as necessidades são vastas e diversificadas e a pluralidade de visões existentes torna-as, grande parte das vezes, incompatíveis entre si. Para encontrar uma solução criativa e satisfatória é necessário obter uma leitura de consenso alargada, onde todos os actores estejam em uníssono na procura de uma visão comum, permitindo a mobilização de recursos numa cultura de colaboração e participação inclusiva. A responsabilidade deve ser um conceito implícito em todas as relações sociais e de poder que se estabelecem neste contexto.

A governança assume-se como uma estruturação organizacional essencial na construção de identidades positivas e de uma consciência territorial efectiva. Isto favorece o compromisso dos actores com a comunidade e a sua capacidade de criação de riqueza e vantagens competitivas, o que representa o derradeiro desafio para qualquer comunidade na procura de desenvolvimento económico e social. A governança pode e deve ser encarada como uma forma de efectuar um “*upgrade*” territorial.

Feito este enquadramento conceptual, parte-se para uma análise de uma realidade em concreto, para onde é transferido o resultado desta fase do trabalho, pretendendo-se assim estender ao quotidiano e a casos concretos da vida em sociedade as ideias e conclusões que daqui resultaram.

### 3. Caso de Estudo

O caso de estudo que se passa a desenvolver constitui um bom exemplo de um conflito com origem na pluralidade de visões acerca dos usos a dar a determinado espaço, bem como na crescente preocupação com a qualidade de vida das populações e conservação ambiental, gerada pelo surgimento de novos actores. A consulta de vários documentos relacionados com o projecto da obra, como o Projecto de Execução e Estudo de Impacto Ambiental, a Declaração de Impacte Ambiental e a Alteração à Declaração de Impacte Ambiental revelaram-se de fundamental importância para uma boa compreensão da questão.

A CRIL – Circular Regional Interior de Lisboa, ou IC17, é um itinerário complementar que constitui uma das infra-estruturas rodoviárias mais importantes e complexas da Área Metropolitana de Lisboa, definindo o contorno do perímetro exterior da cidade de Lisboa, ligando Algés a Sacavém, com o objectivo de afastar o tráfego rodoviário dos perímetros urbanos da Amadora, Odivelas e Oeiras.

Os estudos para a construção deste espaço canal iniciaram-se na década de sessenta, e os trabalhos tiveram início em 1990, concluindo-se os troços entre Algés e Buraca e Pontinha e Olival de Basto em 1995 e 1997, respectivamente. O lanço entre Buraca e Pontinha, que ligaria todo o troço, previsto desde o início pelo Projecto de Execução, não foi construído, uma vez que o espaço reservado para o efeito passava em áreas densamente urbanizadas e, em vários pontos, estava ocupado por habitações de génese ilegal.

Actualmente em fase de conclusão, o processo de finalização da obra tem enfrentado diversas questões e críticas devido ao seu enquadramento espacial e pelo facto de afectar de forma significativa as habitações e modos de vida de vários conjuntos habitacionais, bem como de alterar de forma profunda a disposição e usos que eram feitos do espaço em si.

O sublanço entre a Buraca e a Pontinha está fortemente condicionado pelo espaço envolvente à sua área de construção. Particularmente no concelho da Amadora, é dominado por uma ocupação suburbana com núcleos habitacionais de elevada densidade e vários núcleos de habitação unifamiliar de génese clandestina e/ou ilegal, no que se pode perspectivar como um ambiente urbano complexo e que levanta a necessidade de alguns cuidados no momento de sobre ele intervir. Neste caso específico o realojamento dessas famílias foi processado sem dificuldades de maior, já que as condições em que viviam eram bastante degradantes quando comparadas com aquelas que viriam a encontrar nos espaços de realojamento.

Porém, no que às expropriações diz respeito o processo revelou-se bastante mais complexo e conflituoso. Este facto deve-se, essencialmente, a uma maior capacidade de organização dos moradores do Bairro de Santa Cruz, que constituíram uma Comissão de Moradores com elevada poder e capacidade reivindicativa. Esta Comissão desenvolveu uma postura bastante activa, incluindo a apresentação de propostas alternativas que, em sua opinião, poderiam reduzir os naturais impactos decorrentes de uma intervenção desta magnitude, embora atenuados, quando comparados com aqueles que resultariam do plano inicial elaborado para a obra.

A diversidade de actores directamente implicados neste conflito fizeram aumentar a complexidade da questão. A Estradas de Portugal S.A. (EP), as Câmaras Municipais (em particular da Amadora, por onde passa o troço específico em análise) e os Construtores ou Promotores imobiliários, cada um com a sua visão e projecção dos factos, fazem com que o conflito de interesses se dê a uma escala bastante alargada, aprofundando os motivos que desencadearam a discussão bem como ampliando as consequências negativas da mesma.

Enumerados os actores, é pertinente proceder-se a uma análise sintética dos interesses que cada um defende, sendo que o ponto de partida desta análise é o conflito desencadeado pelo projecto do troço actualmente em construção. Não se pretende uma análise pormenorizada dos aspectos técnicos, mas sim dos principais pontos de vista de cada um e as eventuais propostas de resolução. Na impossibilidade de se realizar entrevistas às entidades pertinentes, a análise fez-se sobre diversos documentos e estudos realizados sobre este troço ou espaço canal em particular, recorrendo também a notícias e outras fontes de informação secundárias devidamente verificadas.

A Comissão de Moradores, constituída propositadamente no âmbito da defesa de interesses dos moradores afectados pela construção da CRIL, baseia a sua reivindicação nos impactos ambientais, paisagísticos, patrimoniais e nos modos de vida que o traçado actual representa. Para além disso, defende que os direitos dos moradores, enquanto proprietários de estruturas legalmente construídas e aprovadas pelas entidades competentes, não foram respeitados, bem como os valores das indemnizações pelas expropriações não foram os adequados e justos.

Desta reivindicação é possível levantar já uma primeira questão. Como foi possível construir, de forma legal, numa área reservada para a futura construção da CRIL?

Consultando a Câmara Municipal da Amadora (CMA), a resposta está nas diversas alterações que o traçado sofreu ao longo dos anos, o que pode ter permitido os licenciamentos de construção. Estamos, perante um exemplo claro de desarticulação entre instituições públicas, neste caso entre a EP e a CMA. O factor “tempo” também contribuiu para esta questão, já que a diferença temporal entre a concepção do projecto e o momento da construção proporcionou esta situação à margem das regras do bom senso da gestão pública e das boas normas urbanísticas e arquitectónicas.

Para além da questão dos licenciamentos, a CMA também interveio, conjuntamente com a EP, no processo de realojamento de algumas famílias que, à data, habitavam em construções de génese ilegal. Neste contexto a situação envolveu o Programa Especial de Realojamento (PER). Foram retiradas das construções que ocupavam a área reservada para a CRIL cerca de 1500 famílias, tendo sido extintos 7 bairros problemáticos no decorrer deste processo. Uma vez mais a celeridade com que o processo teve de se desenvolver, devido aos *deadlines* atribuídos à obra, e um planeamento temporal desajustado, não permitiram o realojamento “desejado” mas sim o “possível” pelos técnicos da Câmara. Existiram melhorias no que às condições de habitabilidade das famílias diz respeito, mas não no ambiente urbano onde foram inseridas, ou seja, estes indivíduos foram simplesmente colocados nos tradicionais Bairros Sociais, com todos os problemas que lhes são conhecidos e daí inerentes.

Paralelamente a este processo de realojamento, decorreu o processo de expropriações, conduzido pela EP. Neste aspecto o desacordo entre a instituição e as comissões de moradores é profundo e gritante. Este processo foi conduzido segundo o Código das Expropriações (Lei 168/99 de 18 de Setembro). Porém, e mediante a recusa dos proprietários em aceitar os valores propostos pela área a expropriar, e uma vez mais com o factor “tempo” a pressionar a empreitada, a EP recorreu à Declaração de Utilidade Pública (DUP) de modo a proceder à expropriação dos terrenos em questão de forma mais célere e impetuosa. Os moldes em como todo este processo se desenrolou merece críticas quer por parte da Comissão de Moradores, quer por parte da Estradas de Portugal, sendo que a primeira considera todo o processo ilegal e desvirtuado do real contexto de utilidade pública, enquanto a segunda remete para o quadro jurídico em questão que, segundo ela, e perante a irredutibilidade dos moradores, salvaguarda toda a legalidade da situação. Em Junho de 2009, do total de 592 parcelas a expropriar, 65 delas encontravam-se em processo de expropriação litigiosa.

A situação das expropriações foi a que se revelou mais conturbada no conflito que emanou da construção da CRIL. Porém, a Comissão de Moradores, tendo o objectivo de, entre outros, procurar um processo mais favorável e adequado aos seus objectivos, apresentou uma possibilidade de traçado alternativo, que, segundo a Comissão, iria diminuir o número de terrenos a expropriar, bem como os transtornos causados pelo traçado actual (que acabou por vigorar). É nesta altura que mais um dos actores neste conflito entra em cena, nomeadamente os Agentes e Promotores Mobiliários. Estes actores surgem sob a forma de interesse ou *lobby*, não representando de forma oficial qualquer agente económico específico, actuando de forma discreta e pouco clara, promovendo o interesse específico de alguns grupos económicos com um forte impacto económico e capacidade de persuasão ao nível político.

Sucede que os terrenos por onde o traçado alternativo concebido pela Comissão passaria estão a ser alvo de forte pressão para a construção de novos empreendimentos imobiliários, o que, atendendo ao poder que este sector possui, rapidamente fez com que esta possibilidade alternativa perdesse força e o seu eventual carácter de exequibilidade.

Por fim, houve mais um actor que interveio no processo, mas de uma forma bastante pontual e limitada, o IGESPAR – Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico. A sua acção incidiu sobre a conservação do aqueduto subsidiário do Aqueduto das Água Livres, já que a proposta da EP, com implicações no traçado actual, passava por destruir parte da sua estrutura, tornando a construção da via mais simples e financeiramente mais vantajosa, o que não se veio a verificar perante a intransigência do IGESPAR na salvaguarda do património arquitectónico histórico.

Perante o exposto é possível dissertar acerca da importância e poder que cada actor teve no processo de conflito e decisão. Existiu, claramente, um forte poder do *lobby* imobiliário, que se revelou bastante mais poderoso do que uma Comissão que defende os interesses e direitos actuais de um conjunto significativo de indivíduos, mas que não representa um sector empresarial específico. Também o peso institucional, neste caso do IGESPAR fez valer a sua posição nas condições impostas para o traçado, o que também não se verificou no caso da Comissão de Moradores.

Deste conjunto de atritos e incompatibilizações resultou o conflito que ficou conhecido devido à divulgação por vários órgãos dos *media*.

Na apresentação do caso de estudo procurei dotar o leitor dos dados que considero mais relevantes, de modo a permitir uma reflexão coesa. Na fase que se segue, a conclusão do trabalho, procurar-se-á fazer um balanço geral do exposto, procurando-se sintetizar os principais motivos que despoletaram este conflito e apresentar ideias que permitam que, no futuro, situações semelhantes à que ocorreu neste caso não se verifiquem ou cujas consequências sejam prevenidas e reduzidas ao máximo.

#### **4. Conclusão**

Perante uma situação de conflito declarado é oportuno procurar e identificar claramente os motivos do mesmo. Um conflito é, neste contexto, um reflexo do desconcerto entre actores territoriais, cujo desacerto leva a uma situação de competição entre as partes envolvidas, que se organizam da melhor forma possível para que, de algum modo, consigam alcançar supremacia sobre a sua antagonista na procura de uma solução que mais convenha aos seus propósitos.

Neste caso em particular os principais actores em conflito são a Estradas de Portugal e a Comissão de Moradores, ou seja, respectivamente, o construtor e o representante dos proprietários e demais afectados pela construção. O que é que pode ter falhado no processo de concepção e execução da CRIL que desencadeou a argumentação apresentada? A resposta desenvolve-se através de um conjunto global de aspectos, cuja aglomeração despoletou a situação referida.

A descoordenação entre organismos públicos, nomeadamente a EP e a Câmara Municipal da Amadora gerou uma desarticulação total no processo de salvaguarda da área de construção. As constantes alterações no percurso, aliadas  reduzida disponibilidade de espaço, fortemente desejado e procurado, fizeram com que a Câmara permitisse licenciamentos em áreas condicionadas por serem espaços reservados para a construção do traçado. Este facto, para lm da desvirtuação das funções atribuídas às instituições públicas pode também significar uma desarticulação entre os Instrumentos de Gestão Territorial, que se revelaram incapazes de proteger tanto o território dos interesses imobiliários, como os próprios direitos dos proprietários que posteriormente vieram a ser prejudicados com a execução da obra.

A duração que todo o processo teve, desde os primeiros estudos e abordagens até à fase final de construção  também um factor causador de desequilíbrios de um processo já de si sensível.

Quando um projecto desta natureza dura várias décadas para se concretizar, os pressupostos que promoveram a sua realização não se mantm inalteráveis durante tal período de tempo. A realidade prevista nos primeiros estudos de suporte da infra-estrutura está, obviamente, desenquadrada com aquela que hoje encontramos naquele espaço. As necessidades evoluíram, e da mesma forma as condições de ocupação do solo não se mantiveram lineares, gerando todo um desarticulado entre as condições previstas e as condições actuais reais que se revelaram de complexa e difícil solução.

O poder do sector imobiliário não passa ao lado das questões territoriais. Um dos argumentos promovidos pela Comissão de Moradores acerca da não consideração de um traçado alternativo assenta no facto de que os terrenos por onde esse troço passaria terem um forte potencial imobiliário e representarem uma possibilidade de negócio relevante e um investimento futuro significativo. Este facto ganha alguma consistência já que a Câmara Municipal da Amadora não se privou de promover alguns ajustes ao traçado para satisfazer algumas necessidades rodoviárias do município, sem com isto afectar áreas de elevado interesse imobiliário.

Neste caso estamos perante um exemplo onde o poder de um *lobby* ultrapassa amplamente a capacidade de conceber propostas alternativas por parte de uma organização cuja influência social é bastante mais reduzida. Não se pretende com isto atribuir uma carga conotativa negativa ao *lobbying*, porém, neste caso, a desigualdade entre o poder dos diversos actores fica bem evidente quando é chegado o momento de defender os seus interesses. Esta situação carece, apesar de tudo, de algum teor crítico, já que são defendidas posições com base em critérios algo voláteis, tradicionais da especulação e interesse imobiliário, apesar do valor dos terrenos e áreas em questão ser, de facto, inegavelmente elevado.

A conclusão a que se chega  a de que este conflito representa, uma situação de elevada complexidade, mas que, com as devidas salvaguardas, poderia ter sido evitado ou, de alguma forma, ter visto os seus impactos reduzidos.

A duração de todo o processo assume uma dimensão bastante penalizadora. Embora seja um projecto exigente em recursos e estudos de suporte, toda a análise que se possa fazer perde a sua validade ou veracidade ao longo do evoluir dos anos. A realidade não se afigura

como um vector de actuação estático, mas sim como um espaço em permanente interacção e evolução o que lhe confere um natural carácter de mutabilidade relativamente aos elementos que vão sendo recolhidos e analisados.

Um processo de consulta tem de se manter actual e constante e a obra a realizar deve desenvolver-se num horizonte temporal que se revele adequado aos pressupostos em que se realiza e baseia, bem como às necessidades que visa satisfazer.

Para além do factor temporal, a articulação entre as diversas entidades públicas é outro aspecto que tem de ser necessariamente acautelado de modo a garantir o maior grau de sucesso possível de determinado projecto ou política.

A coesão estrutural de uma grande intervenção tem de começar nas entidades que a promovem. Só assim se garante que os atritos resultantes da mesma são reduzidos, quer em número quer em consequências, ao menor possível. Tudo isto deve ser feito mediante o apoio dos instrumentos de gestão territorial adequados ao caso. Estes devem defender o papel da administração central e local e promover, acima de tudo, o bem colectivo. No entanto, muitas vezes, as suas orientações e preocupações são esquecidas ou ultrapassadas, de modo a beneficiar os interesses de outras instituições.

A participação pública activa no processo de decisão é outro aspecto que deve ser fortemente apoiado. A pluralidade de visões resulta numa grande variedade de interesses que, caso não sejam considerados, ou mesmo conhecidos, podem resultar numa situação de conflito e crispação que um cenário de pluralidade poderá permitir evitar. A governança afigura-se como uma forma de gestão inclusiva e conciliadora, cuja consideração por todos os actores visa gerar um associativismo comum e unificador, satisfatório para o maior número possível de agentes, de modo a garantir a sustentabilidade social de determinada medida, para além da sua dimensão económica.

Perante o recolhido e exposto até aqui estão reunidas as condições para responder à questão de partida. O conflito resultante da construção da CRIL no sublanço Buraca/Pontinha deveu-se à extensa duração da execução da obra, o que alterou as condições iniciais de ocupação do solo, que não foi devidamente salvaguardado pelas entidades competentes. O interesse de alguns actores territoriais, aliado à desarticulação entre as instituições interessadas e intervenientes na obra, também não permitiu uma execução mais consensual, o que, acrescentando a complexidade de toda a morfologia demográfica, social e urbana do espaço, desencadeou um conflito territorial.

A análise realizada não pretende ser uma confirmação ou infirmação intocável dos factos abordados. Não se pretende atribuir razão ou demérito a qualquer uma das partes. Porém, fica claro que todo este processo esteve e tem estado envolto em bastante turbulência e atritos. Para além do desgaste social que esta situação acarreta para todos os envolvidos, dela resulta também uma imagem de desagregação e desentendimento que apenas foi ultrapassado, e não resolvido, pelo recurso a medidas jurídicas mais violentas ou musculadas.

Os conflitos são uma realidade bastante comum pelos motivos já anunciados. Apesar disso, não deixam de ser um processo social que revela alguns aspectos positivos que devem ser retidos por todos os intervenientes.

O conflito é um reflexo de uma nova preocupação ou cultura territorial. A sua existência revela maturidade democrática e preocupação das populações com as mudanças que se afiguram. São um catalisador de perspectivas inovadoras que devem ser aproveitadas para prevenir atritos futuros. A forma como este é encarado deve ser pautada pela abertura à crítica construtiva, à pluralidade de opiniões e posições e, evidentemente, pela procura de uma solução

comum e viável para todos os intervenientes. Todos devem ter uma voz e todos devem ser ouvidos.

Este é o momento adequado para se dar uma evolução na forma de decidir e pensar o território. A diversidade de actores territoriais assim o exige. A participação pública é essencial para garantir a necessária robustez das políticas urbanas. A fragmentação social necessita de instrumentos territoriais flexíveis e eficientes. Os interesses podem ser nacionais, os impactos directos podem dar-se apenas ao nível local, e os benefícios possivelmente assumem um carácter difuso e geral. O processo de decisão tem, portanto, de se adaptar a esta realidade de várias escalas e para tal é exigida uma governança efectiva e realmente inclusiva.

## 5. Bibliografia

Simard J, Chiasson G (2008) Introduction to Territorial Governance: A New Take On Development. *Canadian Journal of Regional Science*, 3 (31): 471-486

Gallach H (2008) Conflictos Territoriales Y Movilizaciones Ciudadanas: Algunas Reflexiones Sobre Las Formas De Gobernanza Territorial Actuales. *Boletín de la A.G.E.*, 48: 375-387

Marti C, Bonet M (2008) Los movimientos urbanos: de la identidad a la glocalidad. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 270 (121) [Acedido em 9 de Março de 2009] <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-121.htm>

Castells, M (1986) *La ciudad y las masas*. Alianza Editorial, Madrid.

IEP, COBA (2003) *Sublanço Buraca-Pontinha (Incluindo Ligações) Projecto de Execução. Estudo de Impacto Ambiental (resumo não técnico)*. Lisboa

MAOTDR (2008) *Declaração de Impacte Ambiental – IC17 – Circular Regional Interior de Lisboa – Sublanço Buraca/Pontinha (Incluindo Ligações a Benfica)*. Lisboa

MAOTDR (2008) *Alteração à Declaração de Impacte Ambiental – IC17 – Circular Regional Interior de Lisboa – Sublanço Buraca/Pontinha (Incluindo Ligações a Benfica)*. Lisboa