



João Francisco Santos Igreja

Licenciado em Ciências de Engenharia Civil

Estratégias na Regeneração Urbana: Uma nova metodologia

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre
em Engenharia Civil - Perfil Urbanismo e Transportes

Orientador: Miguel Pires Amado, Professor Associado, Instituto
Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa

Júri:

Presidente: Prof. Doutor Armando Manuel Sequeira Nunes Antão

Arguente: Prof. Doutor Rui Noel Alves Vera-Cruz

Vogal: Prof. Doutor Miguel José das Neves Pires Amado



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Junho de 2016

“Copyright” João Francisco Santos Igreja, FCT/UNL e UNL

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade Nova de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Agradecimentos

Gostaria de expressar o meu agradecimento a todos os que contribuíram para a realização desta dissertação.

Ao meu orientador, Professor Doutor Miguel Pires Amado, por toda a dedicação, ensinamentos e amizade patenteadas, pelo desafio complexo que me colocou na realização deste trabalho e pela confiança, estímulo e exigência que impôs até à sua conclusão.

Aos meus pais e irmão pelo apoio e força que me transmitem diariamente e pela possibilidade que me dão de talhar o meu caminho sem deixarem de dar a sua opinião que será sempre importante.

À minha tia Margarida pelo carinho e interesse que sempre depositou em mim e à minha prima Mafalda pela ajuda dada na fase final de revisão do trabalho.

A todos os meus amigos que me vieram a incentivar ao longo deste percurso, fazendo-me sempre acreditar nas minhas capacidades e estando sempre disponíveis para momentos de enriquecimento pessoal.

Por último gostaria de agradecer ao Senhor Vítor.

Resumo

As cidades enfrentam, no decorrer da sua evolução, problemas urbanos que a afetam física, ambiental, económica, política, social e culturalmente.

Nas últimas décadas cresceu uma consciencialização da necessidade de resolver esses problemas, surgindo diversas políticas, estratégias, programas e medidas que visam possibilitar condições à população para uma melhor qualidade de vida num ambiente sustentável.

Na presente dissertação desenvolve-se a proposta de uma nova metodologia de regeneração urbana que procura responder aos desafios das cidades contemporâneas e que na sua estrutura integra todas as dimensões já citadas.

Para o desenvolvimento da abordagem fez-se uma pesquisa teórica na qual se discute a noção do conceito de regeneração urbana, se confronta a sua definição e se apresenta o seu enquadramento estratégico a nível europeu e nacional.

Através do estudo das particularidades estratégicas dos casos práticos estudados em contextos diferentes, cuja síntese é alvo de uma análise SWOT, e a par de outras boas práticas de regeneração urbana resultam conclusões relevantes para o desenvolvimento da metodologia.

Este trabalho propõe uma metodologia que pretende tornar o processo de regeneração urbana mais eficaz e eficiente, utilizando para tal uma estrutura operacional que integra os diversos temas de análise e considera a participação de diversos setores durante a sua implementação.

Tomando partido de experiências positivas e negativas do passado e contribuindo de uma forma ativa para a melhoria da qualidade de vida na cidade, o trabalho desenvolvido deve assegurar que pode vir a ser aplicado a diferentes situações de forma a garantir uma maior flexibilidade de uso.

Termos chave:

regeneração urbana, estratégias, metodologia, cidades.

Abstract

Urban Regeneration Strategies: New methodology

Cities face along their evolution a set of urban problems wich represent a physical, environmental, political, social and cultural driver of change.

In the last decades, different policies, strategies, programmes and measures were developed, revealing raise awareness on urban problems.

This study is aimed at developing a new urban regeneration methodology which tries to answer all its challenges by integrating the different dimensions above-mentioned.

Using a theoretical research it was studied and discussed the concept and the evolution behind urban regeneration as well as its definitions, establishing a European and Portuguese strategical framework.

By studying and evaluating each strategical detail of the practical cases studied, who took a SWOT analyses, beside a research of different examples of good practices it is possible to get useful conclusions worth using in the creation of the new methodology.

This work provides a new urban regeneration methodology who makes the process more effective and efficient by using an operational structure that integrates a variety of themes and takes as an important measure, the participation of different sectors and stakeholders.

Taking in account the positive and negative experiences from the pass and looking forward to provide a better life quality, this methodology is intended to be aplyed to different realities and urban contexts, granting a wider applicability.

Keywords:

urban regeneration, strategies, methodology, cities.

Índice de Matérias

Índice de Matérias	ix
Índice de Figuras	xi
Índice de Tabelas	xiii
Lista de Acrónimos e Símbolos	xv
1 Introdução	1
1.1 Enquadramento do Tema	1
1.2 Motivação e Justificação do Tema	5
1.3 Objetivos da Dissertação	6
1.4 Metodologia da Investigação e Estrutura da Dissertação	6
2 Regeneração Urbana	9
2.1 Introdução	9
2.2 Conceito	9
2.3 Definição	14
2.4 Realidade Europeia	21
2.4.1 Introdução	21
2.4.2 Políticas e Programas na Europa	21
2.4.3 Resumo	32
2.5 Realidade Portuguesa	32
2.5.1 Introdução	32
2.5.2 Políticas e Programas em Portugal	33
2.5.3 Resumo	40
2.6 Síntese	41
3 Metodologias de Regeneração Urbana: Casos de Estudo	45
3.1 Introdução	45
3.2 Europa	47

Índice de Matérias

3.2.1	Cinisello Balsamo (Milão): <i>Quartiere Sant' Eusebio</i>	47
3.2.1.1	Análise Crítica	53
3.3	Portugal	56
3.3.1	Centro Histórico do Porto (Porto): Quarteirão das Cardosas	56
3.3.1.1	Análise Crítica	62
3.4	Matriz Síntese da Situação de Referência	65
4	Metodologia de Regeneração Urbana	69
4.1	Introdução	69
4.2	A Necessidade de uma Abordagem Integrada	70
4.3	Objetivo Claro e Consensual com a População	72
4.4	Metodologia de Regeneração Urbana	73
4.4.1	Organização da Metodologia Proposta	75
4.5	Discussão e Validação da Metodologia Proposta	81
5	Considerações Finais e Desenvolvimentos Futuros	85
5.1	Conclusões	85
5.2	Crítica ao Trabalho	87
5.3	Desenvolvimentos Futuros	88
	Bibliografia	91
A	Evolução da Regeneração Urbana	99
B	<i>Quartiere Sant' Eusebio</i>	101
C	Quarteirão das Cardosas	105

Índice de Figuras

1.1	Estrutura do mercado da construção na Europa, em 2014	2
1.2	Evolução dos diferentes setores da construção no mercado europeu	3
1.3	Metodologia da investigação	7
2.1	Instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI	38
3.1	Evolução demográfica do <i>Comune di Cinisello Balsamo</i> , por número de habitantes residentes	47
3.2	<i>Quartiere Sant'Eusebio: Palazzone</i> , fotografia do alçado Este	48
3.3	<i>Quartiere Sant'Eusebio: Cinque Torri</i> , fotografia do conjunto das três torres Este	48
3.4	<i>Quartiere Sant'Eusebio: Planta e fonte de financiamento das intervenções dos Contratto di Quartiere</i>	52
3.5	<i>Quartiere Sant'Eusebio: Planta de implantação, zona Este</i>	54
3.6	Quarteirão das Cardosas: Vista aérea superior e delimitação da Unidade de Intervenção Q14017	57
3.7	Quarteirão das Cardosas: Vista aérea do alçado norte, ocupado pelo Palácio das Cardosas	57
3.8	Quarteirão das Cardosas: Caracterização da Unidade de Intervenção Q14017	58
4.1	O processo teórico de regeneração urbana	74
4.2	Proposta de metodologia de regeneração urbana: Estrutura	76
B.1	Localização da <i>Comune di Cinisello Balsamo</i> na Região da Lombardia, NUTS III e Área Metropolitana de Milão	102
B.2	<i>Quartiere Sant'Eusebio: Vista aérea de alguns edifícios de habitação social</i>	103
B.3	<i>Quartiere Sant'Eusebio: Vista aérea da zona Este, ano 2016</i>	103
C.1	Localização do Município do Porto na Região do Porto, NUTS III e Área Metropolitana do Porto	105
C.2	Delimitação da ACRRU da Baixa Portuense e da ARU do Centro Histórico	106
C.3	Delimitação da ARU do Centro Histórico do Porto	106
C.4	Quarteirão das Cardosas: Delimitação da Unidade de Intervenção Q14017	107

Índice de Figuras

C.5	Quarteirão das Cardosas: Estado de Conservação do Edificado (UI: Q14017) . . .	108
C.6	Quarteirão das Cardosas: Vista aérea do projeto final	109

Índice de Tabelas

2.1	Explicações do declínio urbano	11
2.2	Problemas urbanos em Portugal	14
3.1	Projetos do primeiro <i>Contratto di Quartiere di Sant' Eusebio</i> : Objetivos e intervenientes	50
3.2	Projetos do segundo <i>Contratto di Quartiere di Sant' Eusebio</i> : Principais ações	53
3.3	<i>Quartiere Sant' Eusebio</i> : Análise SWOT	55
3.4	Quarteirão das Cardosas: Análise SWOT	64
3.5	Matriz síntese dos casos de estudo	65
3.6	Análise a experiências de regeneração urbana: Pontos fortes e pontos fracos	66
3.7	Avaliação dos casos de estudo: Critérios BURA	68
4.1	Princípios de regeneração urbana	73
4.2	Análise contextual: Elementos de análise	78
4.3	Conceção: Intervenientes e responsabilidades	79
A.1	Evolução da regeneração urbana por década e tipo de política	99

Lista de Acrónimos e Símbolos

Acrónimos

A21G	Agenda 21 Global
A21L	Agenda 21 Local
ACRRU	Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística
AI	Área de Intervenção
ALER	<i>Azienda Lombarda Edilizia Residenziale</i> (Agência de Construção Residencial da Região Lombarda)
AMP	Área Metropolitana do Porto
AMM	Área Metropolitana de Milão
APRUPP	Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Proteção do Património
ARUCHP	Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico do Porto
BURA	<i>British Urban Regeneration Association</i>
CE	Comissão Europeia
CIP	Confederação Empresarial de Portugal
CMP	Câmara Municipal do Porto
DGOTDU	Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
EP	<i>English Partnerships</i> (Parcerias Inglesas)
EXPO'98	Exposição Internacional de Lisboa de 1998
EZ	<i>Enterprise Zones</i> (Áreas Empresariais)
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FII	Fundo de Investimento Imobiliário
GECORPA	Grémio das Empresas de Conservação e Restauro do Património Arquitetónico
ICOMOS	Comissão Nacional Portuguesa do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios
IGESPAR	Instituto de Gestão do Património Arquitetónico e Arqueológico

Lista de Acrónimos e Símbolos

IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
JESSICA	Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Áreas Urbanas
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
ONU	Organização das Nações Unidas
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PO	Programas Operacionais
POR	Programas Operacionais Regionais
POLIS	Programa Cidades: Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades
POVT	Programa Operacional Valorização do Território
PP	Plano de Pormenor
PRID	Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PRU	Parcerias para a Regeneração Urbana
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RECRIA	Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RECRIPH	Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
REHABITA	Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
RJRU	Regime Jurídico de Reabilitação Urbana
RU	Regeneração Urbana
SA	Sociedade Anónima
SOLARH	Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação
SRU	Sociedade de Reabilitação Urbana
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i> (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças)
UDC	<i>Urban Development Corporations</i> (Corporações de Desenvolvimento Urbano)
UDG	<i>Urban Development Grant</i> (Subvenção para o Desenvolvimento Urbano)
UE	União Europeia
UI	Unidade de Intervenção

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UPP	Projeto Urbano Piloto
URG	<i>Urban Regeneration Grant</i> (Subvenção para a Regeneração Urbana)
ZAC	<i>Zones d'aménagement concerté</i>
ZUP	<i>Zones à Urbaniser en Priorité</i> (Áreas de urbanização prioritária)

Símbolos

m^2	Metro quadrado
km	Quilómetro
km^2	Quilómetro quadrado

Capítulo 1

Introdução

1.1 Enquadramento do Tema

A União Europeia (UE) enfrenta um conjunto de grandes desafios a nível económico (recessão económica e financeira, globalização), a nível social (desemprego, integração social estrutura demográfica, desigualdade) e a nível ambiental (alterações climáticas, preservação dos recursos naturais) que são determinantes para a qualidade de vida e bem estar social tanto da população atual como das gerações futuras (SP, 2010b).

Embora seja nas cidades onde se concentram grande parte dos problemas que resultam desses desafios, estas "são também os lugares privilegiados para a sua resolução" e que apresentam "maior potencial para a dinamização do crescimento económico e do emprego, da competitividade e da inovação" (PCM, 2015b, p. 5704).

Na Europa, mais de dois terços da população vive em áreas urbanas e 67% do PIB europeu é gerado em regiões metropolitanas que concentram hoje a maioria das atividades económicas e da riqueza.

As áreas urbanas desempenham um conjunto de funções como abrigo, segurança, interação social ou compra e venda de bens e serviços entre outras atividades que a par do desenvolvimento da sociedade criam nas cidades novas exigências a nível do território, da ocupação do solo e das infraestruturas. (Roberts e Sykes, 2000a).

Desde a década de 1950 que se registam diferentes tipos de intervenção no território, como a renovação, reabilitação, revitalização ou a regeneração urbana (RU). Cada abordagem caracteriza-se pelo delinear de prioridades, pelos intervenientes, pelas formas de financiamento, pela área de foco e pelas circunstâncias sociais/culturais, políticas/económicas, culturais/demográficas e físicas/ambientais.

A evolução de várias cidades através de um modelo de urbanização de carácter desordenado, desorganizado e disfuncional conduziu frequentemente à existência de "realidades muito díspares e heterogéneas, seja do ponto de vista demográfico e funcional" (PCM, 2015b, p. 5707). A expansão dos principais centros urbanos teve como resultado o efeito *donut* de esvaziamento dos centros históricos onde se localiza grande parte dos fogos devolutos e sem condições de habitabilidade.

Este despovoamento em conjunto com outros fenómenos levou à dinamização, ao desenvolvimento e à implementação de intervenções que atuassem sobre o tecido urbano e património existente no território conduzindo de uma forma geral à melhoria das condições de vida da população.

Na figura 1.1 é possível constatar o peso que as intervenções alternativas à nova construção apresentam na Europa ¹ para valores de investimento relativos a 2014.

Nesse ano, as operações de *reabilitação* corresponderam a 51% do mercado da construção e a restante percentagem à *nova construção*. Relativamente às diferentes operações que constituem esse mercado (operações em edifícios residenciais, em edifícios não residenciais e operações de engenharia civil), verificou-se um maior investimento nas operações em edifícios residenciais, tanto na reabilitação como na nova construção.

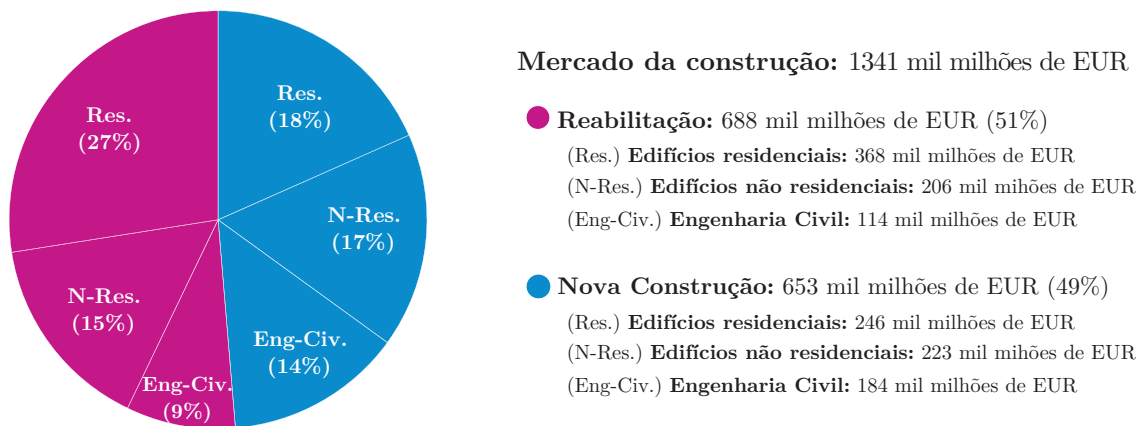


Figura 1.1: Estrutura do mercado da construção na Europa, em 2014. Preços de 2014 para EC-19: Rede Euroconstruct. Adaptado de (Blahonovsky, 2014).

Embora se tratem de dados de 2014, as previsões para os próximos anos não indicam variações muito acentuadas.

Na figura 1.2 observa-se a evolução da produção nos diferentes setores da construção civil entre 2010 e 2015 na Europa, bem como o andamento previsto até 2017.

A figura traduz um aumento em todos os setores da construção com variação significativa na nova construção de edifícios residenciais (superior a 8%), variação moderada nos setores da construção de edifícios não residenciais e da engenharia civil (aproximadamente 6%) e variação suave na produção da reabilitação urbana (inferior a 4%), resultados previstos até 2017.

¹Para efeitos de análise a Europa encontra-se representada por um conjunto de 19 países que constituem a rede Euroconstruct. A lista de países, dos quais Portugal faz parte, encontra-se disponível em linha: <http://www.euroconstruct.org/about/members.php>

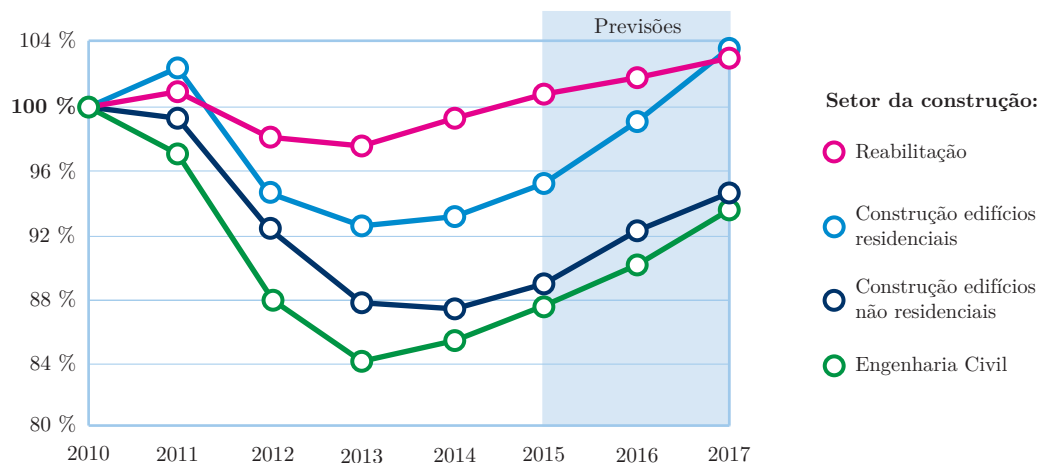


Figura 1.2: Evolução dos diferentes setores da construção no mercado europeu. Índices de produção a preços constantes, base 2010=100 %. Adaptado de (Diégez e Fontana, 2015).

Segundo Diégez e Fontana (2015), as perspectivas menos dinâmicas do mercado da reabilitação urbana, que representa na atualidade grande parte da produção na construção, revelam a existência de dificuldades nos processos de reabilitação e a incapacidade das políticas públicas responderem adequadamente a essas dificuldades.

Balsas (2007) afirma que no momento em que os centros urbanos começam a perder a capacidade de atrair investimento e de manter a sua vitalidade devem rever as suas política urbanas e possivelmente modificá-las.

Embora não constitua uma condição obrigatória, as áreas caracterizadas pela presença de edificado degradado e em mau estado de conservação veem a si associados um conjunto de outros problemas (económicos, sociais e ambientais) complexos. Tanto os centros históricos, como as zonas industriais devolutas ou as periferias em declínio urbano constituem casos que indiciam frequentemente a necessidade de regenerar.

A ausência de visão estratégica de longo prazo caracterizou grande parte das abordagens que se revelavam limitadas e acusavam a necessidade de reformulação. Carter (2000) refere que tem vindo a crescer o consenso que o sucesso das abordagens depende de uma intervenção baseada numa estratégia forte, integrada, delineada a uma escala tanto local como multi-setorial e que envolva parcerias. É portanto fundamental atualizar a forma de organizar este processo.

Reconhecendo a necessidade de intervir com recurso a instrumentos de regeneração urbana e a existência de dificuldades na utilização desses instrumentos para produzir resultados efetivos de uma forma eficiente, é determinante atuar nesta temática.

Este reconhecimento está explícito a nível europeu na Declaração de Toledo, de 22 de junho de 2010, que refere que a regeneração urbana pode desempenhar um papel verdadeiramente estratégico no futuro do desenvolvimento urbano da Europa, representando uma oportunidade de resolução ao nível do tecido urbano existente dos desafios (económicos, sociais, ambientais, culturais e governativos) que as cidades enfrentam (SP, 2010b).

A nível nacional também é visível essa preocupação, nomeadamente na Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2015, de 15 de julho de 2015, que refere ser "urgente uma aposta na regeneração urbana, que passa por repovoar os centros antigos, recuperar o seu edificado, revitalizar as suas atividades económicas e rejuvenescer a sua população" (PCM, 2015a, p. 4831).

A realidade portuguesa, apesar das suas particularidades, não se afasta daquela vivida nos restantes países da UE, sendo o papel das cidades considerado vital para enfrentar estes desafios. Do ponto de vista clássico da sustentabilidade, a RU possui um papel crucial e representa a oportunidade de atuar no território, de modo a dar resposta a estas dinâmicas.

Não obstante de ser um conceito relativamente recente no panorama das intervenções urbanísticas em Portugal, a regeneração urbana constitui hoje uma prioridade nas estratégias e programas políticos de planeamento e desenvolvimento do território em vigor, nomeadamente dos Programas Operacionais no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).

"A Regeneração Urbana, entendida nas suas vertentes física, social, económica e ambiental, exige uma forte intervenção na reabilitação do espaço público e do património edificado, bem como na criação e modernização de equipamentos coletivos, essenciais na revitalização de áreas desertificadas, desvitalizadas e desqualificadas das cidades" (ORLVT, 2015, p. 1).

É uma intervenção que, em contraste com o planeamento e desenvolvimento de novas urbanizações, visa a reorganização e a melhoria de áreas existentes como os centros históricos das cidades, áreas industriais devolutas ou periferias em declínio que enfrentam problemas devido à combinação e intersecção de pressões vindas tanto do interior como do exterior.

No entanto, "regenerar uma zona histórica é muito mais que reabilitar e manter edifícios, implica, além disso, toda uma dinâmica que vai contribuir para desenvolver a economia local e criar emprego, através da criação de projetos, da sua execução, divulgação e marketing, que levam ao fornecimento de novos serviços, novas estruturas e vias de comunicação, e projetos de paisagismo" (CM-P, 2014).

"A qualificação dos equipamentos públicos e a regeneração dos tecidos urbanos em áreas estrategicamente selecionadas são um motor para a criação de novas dinâmicas de investimento privado e de animação económica e social, mais adequadas às necessidades das famílias e dos agentes empreendedores, que se pretende vir a atingir com estas intervenções" (ORLVT, 2015, p. 1).

De modo a intervir de uma forma integrada e tomando partido dos desafios contemporâneos, são estabelecidos um conjunto de objetivos que se pretendem alcançar. A criação de uma metodologia capaz de simplificar o processo e produzir resultados duradouros de elevada qualidade técnica e economicamente viáveis permitirá melhorar as condições de vida da população.

1.2 Motivação e Justificação do Tema

As cidades representam um papel vital na concessão à população de uma qualidade de vida ao nível das suas exigências. Assim, encontra-se na regeneração urbana uma oportunidade de atuar no território e dar resposta ao conjunto de desafios económicos, sociais, ambientais, culturais e políticos que estas enfrentam.

Reconhecendo-se a importância contemporânea que a regeneração urbana representa, procurou-se numa primeira fase compreender como surgiu este conceito.

Identificaram-se várias relações de causa e efeito responsáveis por conduzir os espaços urbanos a diferentes situações de instabilidade que requeriam a imediata atuação. De acordo com o contexto histórico, com as características específicas do terreno e com as visões políticas dos órgãos governamentais surgiram diferentes abordagens aos problemas e as particularidades identificadas na regeneração urbana distinguem-na das restantes intervenções, permitindo-lhe a produção de efeitos positivos na população.

Com a consulta de literatura técnica e científica, documentos específicos relacionados com a área de estudo, legislação oficial entre outros documentos criou-se um enquadramento a nível das políticas, estratégias e programas de regeneração urbana, realçando a sua evolução e as suas especificidades tanto na Europa como em Portugal.

A pesquisa revelou que a estrutura organizacional e a forma participada de criar soluções integradas das intervenções de regeneração urbana constituíam um elemento fundamental para o êxito da intervenção.

A este ponto demonstrou-se o interesse em propor uma nova metodologia especificamente desenvolvida para a regeneração urbana e que procurasse responder à necessidade de tornar o seu processo mais célere, eficiente e enquadrado com as diferentes realidades.

A ausência de objetos de estudo específicos tornou o confronto entre abordagens metodológicas de regeneração urbana uma tarefa desafiante. Optou-se por caminhar no sentido de propor uma nova metodologia baseada na teoria e nas práticas a nível europeu e nacional.

Identificaram-se, assim, com base no estudo de casos práticos os pontos fortes, os pontos fracos, as oportunidades e as ameaças suscetíveis de surgir no processo de regeneração urbana. Os ensinamentos práticos do passado em conjunto com as visões estratégicas do futuro constituíram uma base de aprendizagens e orientações para a formulação de uma nova metodologia de regeneração urbana.

Uma vez que os elementos de investigação indicavam resultados positivos na elaboração e estruturação de novas abordagens metodológicas de intervenção no território quando se aplicavam metodologias flexíveis tipicamente utilizadas no processo de planeamento urbano como pano de fundo, utilizou-se o mesmo raciocínio no desenvolvimento do processo de RU.

Procurou-se, então, com base nestas premissas enquadrar o conhecimento obtido e utilizá-lo na construção de uma nova metodologia que se propunha a atingir os objetivos que serão de seguida enunciados.

1.3 Objetivos da Dissertação

A presente dissertação tem como objetivo sugerir uma nova metodologia de regeneração urbana que permita a intervenção no espaço urbano de uma forma flexível, integrada e eficiente, contribuindo para a melhoria eficaz da qualidade do tecido urbano bem como da qualidade de vida da população.

Para tal, pretende-se refletir sobre: a evolução das intervenções tomadas no sentido de resolver os problemas que afetam o espaço urbano; as estratégias que se mostram mais eficientes; o papel e envolvimento dos diferentes intervenientes e as condições e recursos que devem ser mobilizados para que se produzam efeitos duradouros, adequados à realidade e eficazes.

Como objetivos operacionais da dissertação podem-se identificar os seguintes:

- Sintetizar a vasta bibliografia existente de forma a compreender como surge o conceito de regeneração urbana e qual a melhor forma de o definir, bem como identificar os instrumentos disponíveis a nível europeu e nacional refletindo sobre a sua evolução, as suas visões, os seus intervenientes e as suas metodologias;
- Analisar intervenções no âmbito da regeneração urbana na Europa e em Portugal que abordam os aspectos desenvolvidos no objetivo anterior e que se pretende que constituam ensinamentos e aprendizagens úteis para aplicar no desenvolvimento de uma nova metodologia;
- O desenvolvimento de uma nova metodologia que procure inovar, ao tornar o processo mais operativo e ao reunir convergência de atuação dos vários atores, traduzindo-se numa real e eficaz intervenção de regeneração urbana.

1.4 Metodologia da Investigação e Estrutura da Dissertação

A dissertação desenvolve uma metodologia de investigação que se suporta em métodos de análise qualitativa. A abordagem com base na análise bibliográfica e na comparação de casos de estudo possibilita que se compreenda em relação a cada caso de estudo tanto o enquadramento das temáticas em estudo como permite identificar quais os fatores determinantes de cada processo adotado no seu desenvolvimento.

Esta abordagem permite a construção de um espaço para o desenvolvimento de uma proposta metodológica que colmata as lacunas ou insuficiências identificadas no processo de comparação entre o estudo dos diferentes casos como resultado da síntese de comparação desenvolvida.

A figura 1.3 procura esquematizar a metodologia de investigação que caracterizou a dissertação.

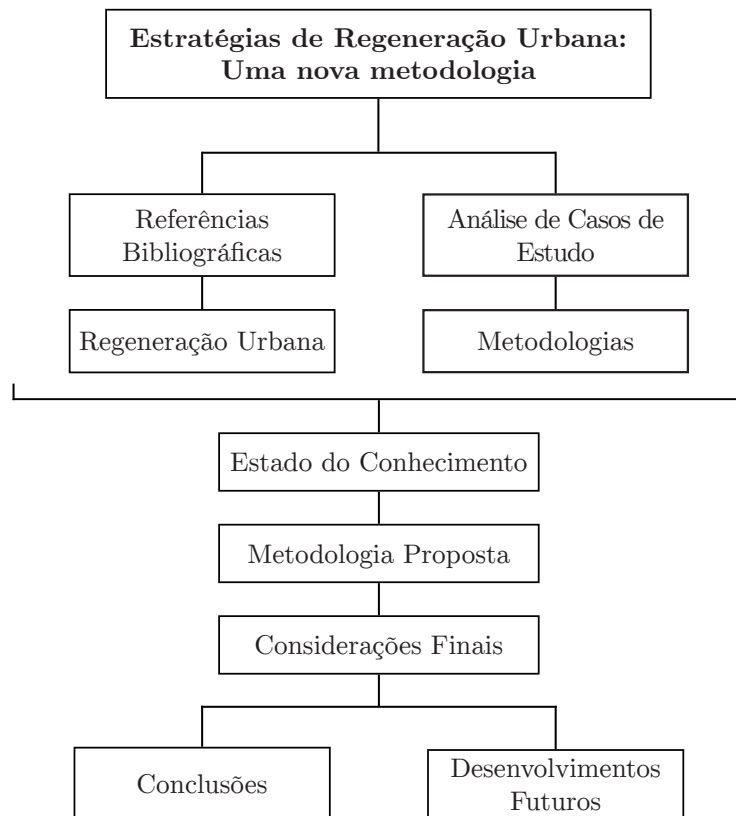


Figura 1.3: Metodologia da investigação.

A motivação do tema da dissertação apresentada na secção 1.2 transparece até certo ponto a estrutura utilizada.

O trabalho organizou-se hierarquicamente, começando com uma investigação teórica sobre a regeneração urbana baseada na consulta de literatura técnica e científica, documentos específicos relacionados com a área de estudo, legislação oficial, entre outros documentos que justificou, posteriormente, o aprofundamento de uma questão particular: a proposta de uma nova metodologia de regeneração urbana.

Procurando retirar conhecimentos baseados nas práticas de regeneração urbana do passado recorreu-se à análise de determinadas intervenções que procuravam abranger um conjunto de realidades e instrumentos políticos e urbanísticos. Apesar de se considerar pertinente o estudo pormenorizado dos casos de estudo, incluindo o acompanhamento aprofundado das intervenções, visitas de estudo, a consulta de elementos particulares e o contacto direto com os intervenientes, dado o limite temporal e os objetivos deste trabalho optou-se por utilizar uma abordagem alternativa.

Posto isto, consultaram-se fontes credíveis como documentos e *websites* oficiais, artigos científicos e trabalhos de dissertação de mestrado que aprofundaram e explanaram o conteúdo dos casos de estudo numa proporção adequada à utilização no presente trabalho.

Capítulo 1. Introdução

A metodologia de investigação interliga-se à organização do documento, estando a dissertação organizada em cinco capítulos que procuram estruturar os conteúdos, facilitando a leitura e compreensão do trabalho.

No **Capítulo 1** inicia-se com um breve enquadramento ao tema da dissertação e revelam-se as razões que motivaram o desenvolvimento de uma nova metodologia de regeneração urbana. São posteriormente clarificados os objetivos do trabalho, revela-se a metodologia utilizada para o seu desenvolvimento e sintetiza-se a sua organização capítulo por capítulo.

No **Capítulo 2** faz-se uma introdução à temática da Regeneração Urbana apresentando inicialmente uma breve explicação sobre a sua origem, a sua evolução e as diferentes dimensões que este conceito abrange. Realça-se ainda o debate existente entre a comunidade científica sobre a definição a adotar de Regeneração Urbana e a forma como esta se distingue de outras intervenções. Para realçar essas diferenças, apresenta-se um conjunto de definições de vários conceitos que são frequentemente utilizados como sinónimos de regeneração urbana.

Nas restantes secções desse capítulo enquadra-se a regeneração urbana a nível europeu e nacional. Uma vez que o conceito a regeneração urbana é relativamente recente, destacam-se as políticas e programas de intervenção no território que procuram a resolução dos seus problemas e analisa-se a sua evolução de forma a obter conclusões com potencial de colaborar no processo de criação de uma nova metodologia de regeneração urbana.

No **Capítulo 3** estudam-se as abordagens metodológicas através de casos práticos que ilustram um conjunto de circunstâncias das realidades europeia e portuguesa. Recorre-se à caracterização e ao diagnóstico dos casos, dando ênfase à situação na qual se encontravam os locais antes das intervenções e descrevem-se as estratégias de regeneração urbana e respetivas ações específicas que neles foram implementadas. Para tecer conclusões, medem-se os resultados da aplicação das diferentes abordagens com a realização de uma análise SWOT que posteriormente servirá para confrontar as diferentes realidades e tecer conclusões úteis para o desenvolvimento da nova metodologia.

No **Capítulo 4** propõem-se uma nova metodologia de regeneração urbana que considera as análises do enquadramento e dos casos práticos estudados nos capítulos anteriores. As conclusões retiradas desses capítulos procuram traduzir a realidade das abordagens metodológicas de regeneração urbana e constituem material de aprendizagem necessário para a construção de uma nova metodologia.

No **Capítulo 5** apresentam-se as conclusões da dissertação e tece-se um comentário geral sobre o trabalho. Por fim, são propostos desenvolvimentos futuros que poderão complementar o tema desenvolvido na dissertação.

Capítulo 2

Regeneração Urbana

2.1 Introdução

A complexidade e dinamismo que caracterizam os espaços urbanos transformam-nos em organismos vivos e em constante alteração. Independentemente do resultado, estas alterações fazem o espaço evoluir e é neste sentido que se torna necessário entender o que é a regeneração urbana e de que forma se integra neste mecanismo de evolução.

A temática da regeneração urbana não é desconhecida às cidades europeias que ao longo dos últimos séculos têm vindo a lidar com variados problemas decorrentes da evolução acima mencionada. No entanto, constitui um desafio constante já que a abordagem adotada num determinado período resulta de um complexo sistema de escolhas sociais, económicas e políticas que variam no tempo e no espaço (Roberts, 2000).

Este capítulo inicia-se com uma apresentação breve sobre a origem da regeneração urbana e numa fase seguinte confrontam-se as diferentes definições ligadas à regeneração urbana, opondo-se diferentes autores e diferentes pontos de vista com que a comunidade científica se depara.

Após este enquadramento teórico, faz-se referência às políticas urbanas desde o início da década de 1950, tentando realçar o caminho percorrido até ao aparecimento da regeneração urbana contemporânea e apresentar-se-á a definição adotada pelo autor.

As conclusões que se retiram deste capítulo articulam-se com o objetivo principal desta dissertação: a proposta de uma nova metodologia.

2.2 Conceito

As cidades estão sujeitas a diferentes processos de transformação resultantes das inter-relações entre forças do interior e do exterior, motivando o desenvolvimento de políticas urbanas como forma de intervir e dar resposta aos mais variados desafios.

Estes processos de transformação são tão inevitáveis como benéficos e acima de tudo constituem oportunidades para evoluções económicas e cívicas (Roberts, 2000, Rogers, 2000).

Segundo Roberts (2000), se é possível identificar fatores económicos, sociais e institucionais que expliquem o declínio físico das cidades, pode-se dar o caso destes fatores serem redirecionados e servirem de bases para políticas e programas de regeneração urbana. Na verdade para perceber qual o papel desempenhado pela RU importa conhecer quais são os motores de transformação urbana e verificar de que forma atuam.

A forma como cada espaço, cidade ou região é afetada difere bastante entre si. Enquanto determinadas cidades e economias conseguem adaptar-se sem dificuldade às alterações, noutras desenvolvem-se crises profundas (Lang, 2005, como citado em Cheshire e Hay, 1989).

Têm surgido algumas explicações sobre a origem dos problemas urbanos, havendo autores que apontam para um determinado evento do passado, outros para uma certa decisão política mas a maioria adota uma justificação multicausal que afeta diferentes entidades e comunidades locais quer nos setores público e privado.

Roberts (2000) partilha a ideia de multicausalidade e, de acordo com o autor, forças de diferentes naturezas constituem eventos impulsionadores de uma sequência causa e efeito capaz de fazer desaparecer zonas industriais, de logística e residenciais. Alguns desses eventos são por exemplo a deterioração física do edificado, a impossibilidade do edificado adotar diferentes usos, alterações no sistema de transportes, necessidades de acessibilidade, polarização social e criminalidade.

O autor identifica quatro aspectos da transformação urbana que conduzem à necessidade de regenerar e que se encontram presentes nas diferentes análises realizadas sobre este assunto:

1. Transição económica e alteração no emprego (derivado do processo de desindustrialização, mercado de trabalho inapropriado, etc.);
2. Questões sociais e comunitárias (devido à emigração, declínio comunitário, etc.);
3. Obsolescência física (devido à degradação do edificado e zonas como os centros das cidades, infraestruturas antiquadas, etc.);
4. Degradação da qualidade ambiental (devido aos fatores acima enunciados) (p. 24).

É relevante introduzir o termo *declínio urbano* que se traduz em dificuldades de carácter físico e social vividas no espaço urbano e cuja principal causa são problemas económicos (Ginot, 2010). Aos aspectos económicos associam-se os demográficos, resultando num conjunto de alterações não programadas como o aumento da taxa de desemprego, o aumento ou diminuição desregrada da população e ainda movimentos migratórios significativos em curtos períodos de tempo.

Em Inglaterra, o declínio urbano manifestou-se desde a década de 1960 à medida que a população e o emprego diminuían e se verificava uma migração de negócios, pessoas e atividades em direção a zonas do interior. Associado a estes mecanismos estavam formas de declínio físico e social que conduziam à exclusão e segregação social na decadência física dos edifícios e na diminuição da qualidade de vida (Lang, 2005, como citado em Medhurst e Lewis, 1969) (Noon et al., 2000).

Os problemas no ambiente físico relacionavam-se frequentemente com o modelo de urbanização de carácter desordenado, desorganizado e disfuncional que caracterizou o processo de crescimento de algumas cidades europeias (Silva, 2011).

Na tabela 2.1 sumariza-se um elenco de possíveis interpretações económicas que podem ter conduzido ao declínio urbano.

Tabela 2.1: Explicações do declínio urbano. Adaptado de (Noon et al., 2000, p. 64).

Fenómeno	Explicação
Estrutural	Alterações na estrutura da economia global e o desenvolvimento de novas economias com exigências espaciais diferentes.
Êxodo urbano	O desenvolvimento de diversos fatores (poluição, crime, tráfego automóvel) que conduzem a população e empresas das áreas urbanas em direção às áreas rurais.
Marxista	Necessidade de maximizar o potencial de exploração do capital pela utilização de trabalho barato e flexível existente em zonas menos urbanizadas.
Planeamento urbano	Efeitos secundários e intencionais da implementação de determinadas políticas urbanas tais como o desenvolvimento de <i>green belts</i> que convidam empresas a estabelecerem-se fora dos centros urbanos (custos de serviços mais baixos, inexistência de restrições ao desenvolvimento).
Ciclo de produção	Através da estandardização, a indústria de manufatura pode ser desenvolvida independentemente do local, o que representa a possibilidade da produção se deslocar para outros locais, em especial para o exterior dos centros urbanos.

Como resposta aos fenómenos enunciados, as estratégias de regeneração urbana têm-se focado em: melhorar as infraestruturas; reduzir os custos da recuperação e desenvolvimento do território através de incentivos e melhorar as perspetivas do mercado de trabalho local dotando os trabalhadores de valências através da aposta na formação especializada. (Noon et al., 2000)

Lang (2005) afirma que muitos problemas sociais tais como o aumento da disparidade social, a diminuição dos salários ou a existência de conflitos sociais são consequência de fenómenos de declínio económico. Contudo, Roberts (2000) afirma que embora estes fenómenos tenham um grande impacto, não são os únicos responsáveis, existindo sempre uma correlação entre os quatro aspectos enunciados anteriormente.

A capacidade de uma dada região em proporcionar oportunidades de emprego é crucial para o desenvolvimento urbano (Lang, 2005). No entanto, a perda de população e os problemas relacionados com desemprego só conduzem ao declínio caso perdurem durante alguns anos e caso a combinação e o ritmo desses problemas constitua um travão aos processos de adaptação normais (Ginot, 2010).

A convite do governo britânico, em 1998, Rogers (2000) presidiu a *Urban Task Force* com o objetivo de identificar as causas de declínio urbano em Inglaterra e apresentar uma nova visão das cidades. No relatório *Towards an Urban Renaissance* são referidos alguns fatores que conduziram as cidades inglesas a processos de declínio e que, ao mesmo tempo, constituíam medidas impulsionadoras de mudança que são interpretadas como oportunidades de integrar os cidadãos na vida da cidade.

A substituição das indústrias pesadas por indústrias baseadas em energias limpas e economias de baixo carbono provocaram o declínio nas cidades, conduzindo ao aparecimento de grandes extensões de zonas industriais devolutas e abandonadas nas quais não seriam desenvolvidos novos negócios bem como a núcleos populacionais alvo de desemprego e exclusão social (Regan, 2000).

A imagem das cidades começava a não ser apelativa à população que não encontrava os requisitos necessários para um estilo de vida civilizado. A existência de habitações mais económicas e atrativas nas periferias e a possibilidade de acesso a melhores serviços respondia à procura de um estilo de vida superior (Roberts, 2000). Por sua vez, esta migração conduzia a ambientes sociais e económicos ainda mais inviáveis e, simultaneamente, registavam-se aumentos da produção de resíduos, dos níveis de poluição e da pressão imposta aos recursos naturais afetando, conseqüentemente, o meio ambiente (Regan, 2000).

Neste relatório são ainda realçadas as seguintes alterações demográficas: o aumento da população e da sua esperança média de vida para o dobro; a diminuição do número total dos aglomerados familiares e o aumento do número de aglomerados familiares constituídos por uma única pessoa.

À medida que a esperança média de vida aumenta ocorrem alterações no estilo de vida da população, como uma maior fruição do tempo em atividades culturais e de lazer em detrimento das horas que se despendem em atividades laborais e parentais e a existência de uma maior mobilidade que permite trocar de habitação e trabalho com uma facilidade inexistente até então (Regan, 2000).

O relatório elaborado em 2000 utiliza como ponto de partida uma projeção para 2021 que prevê um aumento significativo de novos núcleos familiares. Este aumento revela sérias questões sobre a forma como o território deve ser gerido.

Rogers (2000) afirma que a capacidade de lidar e regular os seguintes condutores de transformação ditaria a forma como as áreas urbanas seriam afetadas:

- A revolução técnica: o impacto que a nova tecnologia tem na forma como as pessoas comunicam e se interligam entre um nível local para um nível global;
- A ameaça ecológica: a necessidade de compreender o impacto do consumo dos recursos naturais e importância do desenvolvimento sustentável;
- Transformação social: o aumento da esperança média de vida e o desenvolvimento de novos estilos de vida.

Embora as cidades europeias padeçam de dinâmicas e realidades diferentes, as conclusões obtidas no relatório traduzem a ideia de Roberts (2000) da multicausalidade dos problemas urbanos e da interligação entre os diferentes veículos de transformação.

A Confederação Empresarial de Portugal (CIP) conduziu um estudo em 2011 no qual apresentou propostas para *Fazer acontecer a Regeneração Urbana*. Estas propostas assentam em princípios que revelam a necessidade de utilizar a RU para que "surjam novas oportunidades de vida nos centros urbanos num ambiente de qualidade e conforto" (CIP, 2011, p. 3).

As últimas três décadas em Portugal ficaram marcadas por uma aposta no mercado da nova habitação, levando ao declínio do mercado de arrendamento para habitação. Como consequências diretas observou-se o congelamento das rendas, uma diminuição da oferta neste mercado, o aumento de prédios devolutos, o abandono das cidades e o desaparecimento de habitação nos centros urbanos.

A CIP (2011) refere que existe uma "elevada dependência da economia portuguesa face ao sector da construção e do imobiliário (...) contribuindo directamente para o aumento do desemprego, do défice público e para o reduzido crescimento económico" (p. 3). Desta forma é compreensível que não seja "possível nem desejável a aposta em construção nova" e estes setores deverão "orientar a sua atividade para a regeneração das cidades, a requalificação de bairros e reabilitação de edifícios" (p. 3).

Inerente a estas características do setor da construção associa-se um contexto económico de crise que tem vindo a caracterizar Portugal nos últimos anos. Esse contexto é justamente responsável pela contenção de vários investimentos, incluindo ao nível das políticas de regeneração urbana.

De forma a contrariar esta tendência, deve-se procurar delinear e continuar a desenvolver um entendimento sobre as questões territoriais à medida que a situação económica evolui e estabiliza.

Chula (2014) refere que para contribuir com propostas "aplicáveis quer em sede de política nacional, quer, mesmo, em sede de ações locais" (p. 31) é fundamental a identificação dos problemas urbanos existentes.

Na tabela 2.2, o autor sintetiza um conjunto de problemas urbanos que se verificam em Portugal e cujo conhecimento torna claro a incidência das políticas de regeneração urbana como forma de implementar medidas com impacto na melhoria da qualidade de vida da população.

À semelhança com Inglaterra, no contexto nacional verificaram-se igualmente mudanças na forma como as pessoas vivem e a CIP (2011) acrescenta que "perante as características atuais do mercado do trabalho, a maior mobilidade dos cidadãos e o aumento das famílias monoparentais, a diminuição da oferta no mercado de arrendamento poderá contribuir para o ajustamento da procura, de acordo com o rendimento das famílias" (p. 3).

Coto (2000) afirma que "foi no sentido de se adaptar às necessidades de mudança ao nível das intervenções urbanas que nasceu o processo de regeneração urbana" e assume que a "regeneração urbana, como conceito, surgiu da necessidade de definir conceptualmente um processo de intervenção urbana, para o qual os conceitos preexistentes já não satisfaziam" (p. 1).

É então possível identificar várias causas e várias consequências da evolução das cidades no tempo e no espaço. A panóplia de fatores interligados à evolução resulta numa diversidade de formas de encarar os problemas que variam no delinear de prioridades, nos intervenientes, nas formas de financiamento, na área de foco e nas circunstâncias sociais/culturais, políticas/económicas, culturais/demográficas e físicas/ambientais.

Tabela 2.2: Problemas urbanos em Portugal. Adaptado de (Chula, 2014, p. 32).

Problema	Impactes
Desindustrialização	Em linha com a tendência europeia, o declínio notório no sector industrial tem frequentemente conduzido a elevadas taxas de desemprego entre os trabalhadores menos qualificados.
Suburbanização / fragmentação urbana	Cria uma procura de habitação a que é difícil dar resposta e pressiona as infraestruturas (isto é, transportes públicos).
Mercado da habitação	Presença fraca e disfunções do mercado de arrendamento, implicando um parque habitacional cada vez mais devoluto e a deterioração e degradação dos edifícios.
Deficiente gestão da habitação social	Conduz a uma alta taxa de desemprego, analfabetismo, dependência da assistência social, crime e degradação dos edifícios.
Degradação do edificado	A prioridade dada à construção de novas áreas residenciais em detrimento da reabilitação de áreas consolidadas levou à degradação dos edifícios e a um grande número de edifícios devolutos ou casas vazias.
Imigração de antigas colónias portuguesas	Criou uma série de desafios para as áreas urbanas, incluindo a integração social e a baixa qualificação/base de rendimento para muitos imigrantes.
Desertificação dos centros históricos	Perda de população com consequências ainda por estudar.
Grande dependência do automóvel	Os níveis de utilização de viatura própria são elevados, enquanto a utilização dos transportes públicos é baixa, contribuindo, assim, de forma negativa para os efeitos das alterações climáticas.
Uso energético ineficiente	Baixos níveis de eficiência energética na conceção de edifícios e apoio à mobilidade demasiado concentrado no transporte rodoviário.

Na secção 2.3 compreender-se-ão as diferenças entre a regeneração urbana e as restantes intervenções urbanísticas dedicadas à evolução e resolução dos problemas urbanos.

2.3 Definição

De uma forma geral, a definição de regeneração urbana surge como uma ideia de repor ou melhorar no território urbanizado as condições ideais que outrora o caracterizaram. Partindo de uma base que apresenta falhas, procura-se assim gerar força, vivacidade, equilíbrio, atratividade, qualidade e bem-estar através de uma intervenção estruturada.

Apesar de não se tratar de um tema recente nos domínios da política e do planeamento urbano, visto que em Portugal e no resto da Europa ocidental se começaram a ter registos da utilização da regeneração urbana nas décadas de 1980 e 1990, a sua definição não é clara (Moreira, 2007).

Internacionalmente, a palavra *regeneration* surge no decorrer da evolução de políticas urbanas verificadas entre os anos 1950 e 1990. Estas foram desenvolvidas como resposta às diferentes mudanças económicas na Europa (Parkinson, 2014) bem como aos outros veículos

de evolução das cidades que se referiram na secção 2.2.

Tanto órgãos governamentais como órgãos dos média utilizam os termos revitalização, renovação, requalificação e renascença para se referirem a regeneração urbana (Tallon, 2010), mas é necessário compreender e assumir as diferenças entre estes conceitos (Ferreira e Indovina, 1999, Parte III) (Moreira, 2007, Roberts, 2000).

Roberts (2000) defende que a regeneração urbana vai mais além dos objetivos, aspirações e conquistas da renovação urbana, do desenvolvimento urbano, da revitalização urbana ou mesmo da reabilitação urbana.

A *renovação urbana* é um conceito que ganhou significado no período pós-Segunda Guerra Mundial visto que as operações levadas a cabo neste período visavam a reconstrução de áreas urbanas sub-ocupadas ou degradadas às quais não se reconhecia qualquer valor como património arquitetónico.

Salgueiro (1992) afirma que:

Renovação é a ação mediante a qual se procede à substituição das estruturas existentes; envolve portanto a demolição dos edifícios e a construção de novos imóveis. Pode ser pontual ou difusa quando, fruto da iniciativa privada, se destrói hoje um edifício aqui, amanhã outro ali, sem alteração da malha pré-existente, ou total quando se trata de uma operação de planeamento sobre uma área visando a mudança de prédios e também a malha urbana e das infraestruturas que os suportam. Os imóveis são então substituídos por grandes vias, viadutos, estacionamentos e edifícios de luxo para habitação ou escritórios (p. 390).

Segundo a Direção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU, 2005), o conceito de renovação urbana corresponde ao "conjunto de operações urbanísticas que visam a reconstrução¹ de áreas urbanas subocupadas ou degradadas", podendo "abranger ações de reabilitação, e é por vezes confundido com o de reabilitação" (p. 159).

Segundo a mesma entidade, o conceito de *reabilitação urbana* distingue de renovação dado que supõe o respeito pelo carácter arquitetónico dos edifícios em questão e não exige diretamente a demolição e a substituição das estruturas morfológicas e tipológicas.

O Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR) definiu reabilitação urbana em 2009 como:

Uma forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou

¹O Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro, refere que o conceito de reconstrução corresponde: "Às obras de construção subsequentes à demolição, total ou parcial, de uma edificação existente, das quais resulte a reconstituição da estrutura das fachadas (...) incentivando, por essa via, a reabilitação e a regeneração como fatores de revitalização económica, social e cultural e de reforço da coesão territorial" (MOPTH, 2004, p. 4809).

verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios (MAOTDR, 2009b, p. 3376).

Esta definição centra-se no carácter físico da intervenção sendo até apelidada por certos autores como reabilitação física. No entanto, para Salgueiro (1992), este conceito integra também uma vertente associada à revitalização funcional, ou seja, à dinamização do tecido económico e social, para que sejam conservadas as características funcionais e se aumente a capacidade de atração tanto para habitantes como para o exercício de atividades económicas e sociais compatíveis com a residência.

No Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro, que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana, também se faz referência à vertente funcional da reabilitação quando no Artigo 8º² se introduzem as operações de reabilitação sistemática.

A reabilitação urbana sistemática:

Consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana (...) dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público (MAOTDR, 2009a, p. 7959).

Assim, é importante refletir sobre esta definição e sobre a importância da vertente funcional, uma vez que no nosso país as intervenções que apresentem estas características assemelham-se às de regeneração, embora não sejam denominadas como tal.

Por sua vez, *revitalização* ou *reanimação urbana* designa-se como um:

Conjunto de operações destinadas a articular as intervenções pontuais de recuperação dos edifícios existentes em áreas degradadas, com as intervenções mais gerais de apoio à reabilitação das estruturas sociais, económicas e culturais locais, visando a consequente melhoria da qualidade de vida nessas áreas ou conjuntos urbanos degradados (DGOTDU, 2005, p. 153).

Moreira (2007) afirma que este conceito se confunde com requalificação urbana, mas apresenta um cariz mais económico do que social ou urbanístico. Por outro lado, Balsas (2007) considera as definições de revitalização e regeneração idênticas.

Começa a ser notória a existência de diversas definições, princípios e meios de atuação sobre a RU, o que reflete a inexistência de uma definição unanimemente aceite pela comunidade científica e que possa ser encarada como referência (Moreira, 2007, Roberts, 2000, Salgueiro, 1992).

As palavras *regeneração* e *requalificação urbana* são frequentemente utilizadas entre os autores portugueses para definir o mesmo conceito e é com base nessa assunção que desenvolve esta dissertação.

²No Artigo 8º é estabelecido que "os municípios podem optar pela realização de uma operação de reabilitação urbana simples ou sistemática" (MAOTDR, 2009a).

A reabilitação urbana simples "consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana (...) dirigindo-se primordialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respectiva execução" (p. 7959).

Tal como refere Moreira (2007), o termo inglês *regeneration* é geralmente traduzido como requalificação ou regeneração e apresenta a seguinte definição:

O conceito de requalificação urbana abrange as alterações, desenvolvidas de forma integrada, das características de uma área urbana que está em transição devido a um processo de declínio. Inclui aspectos de carácter económico, social, ambiental e físico (p. 120).

A autora afirma ainda que a requalificação urbana "integra a todo o processo que leva a uma cidade (...) a corresponder às expectativas de todos os estratos da população (...) de forma a que esta utilize o espaço urbano de forma durável e agradável" (Moreira, 2007, p. 124).

Ferreira e Indovina (1999), apresentam uma definição bastante similar:

A requalificação urbana, enquanto processo de intervenção social e territorial, pressupõe um conjunto de ações integradas numa determinada lógica de desenvolvimento urbano, agindo assim, ao nível da qualidade e das condições de vida dos diversos grupos sociais (...) numa postura de democraticidade social e de generalizada apropriação individual e coletiva dos espaços em causa. A requalificação urbana constitui-se como um processo social e político de intervenção no território, que visa essencialmente (re)criar qualidade de vida urbana, através de uma maior equidade nas formas de produção (urbana), de um acentuado equilíbrio no uso e ocupação do espaços e na própria capacidade criativa e de inovação dos agentes envolvidos nesses processos (p. 208).

No entanto, para Mendes (2013) a regeneração distingue-se das demais intervenções por possuir uma especificidade enquanto forma de planeamento urbano e segundo o autor o conceito de requalificação "visa restituir a qualidade a um determinado espaço a partir da melhoria das condições físicas dos edifícios e/ou dos espaços urbanos, podendo ser alterada a função primitiva de forma a dar resposta às exigências da época" (p. 35).

A DGOTDU em 2008, na *Proposta de Projeto de Decreto Regulamentar que Estabelece Conceitos Técnicos a Utilizar nos Instrumentos de Gestão Territorial* apresentou a seguinte definição ³:

Por regeneração ou revitalização urbana entende-se uma operação de renovação, reestruturação ou reabilitação urbana, orientada por objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano, em que as ações de natureza material são concebidas de forma integrada e activamente combinadas na sua execução com intervenções de natureza social e económica (Mesquita, 2013, p. 8).

Esta definição acabou por não constar no Decreto Regulamentar n.º 9/2009, de 29 de maio ⁴ oficialmente publicado.

³A definição aqui citada foi consultada a 22/10/2012 por Mesquita (2013) na seguinte página <http://www.dgotdu.pt/vot/PropostaProjDecRegConceitos.pdf>. No entanto quando consultada a 28/10/2015, a página não se encontrava em linha, razão pela qual não se cita a fonte original.

⁴O diploma que estabelece os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo (Decreto Regulamentar n.º 9/2009) foi publicado no Diário da República n.º 104/2009, Série I de, 29 de maio.

No entanto, este documento refere-se à requalificação urbana, que como foi referido anteriormente, pode ser vista como um sinónimo de regeneração urbana.

O documento acrescenta que a requalificação constitui um objetivo de gestão urbana cuja prossecução pode ser realizada através da reestruturação urbana ⁵.

As definições delineadas pela lei não são esclarecedoras e debatem-se com as ideias apresentadas pelos técnicos, especialistas e autores portugueses acima citados. Justifica-se desta forma a pesquisa de outras visões, nomeadamente da comunidade científica internacional que revelam linhas comuns às dos autores portugueses.

A nível internacional a definição de regeneração urbana foi mais debatida e na sua obra dedicada à RU (Urban Regeneration: A Handbook) Roberts (2000) apresenta uma definição ⁶ que tem vindo a ser largamente aceite pela comunidade científica:

Regeneração urbana consiste numa visão abrangente e integrada, que visa à resolução de problemas urbanos e que procura gerar mudanças duradouras ao nível da condição económica, física, social e ambiental de áreas que tenham sido sujeitas a transformações/alterações (Mendes, 2013, p. 36).

Na mesma referência, Mendes (2013) tece um comentário sobre esta definição afirmando que embora "não surja como um ponto de partida muito operacional (...) permite, numa primeira abordagem, o estabelecimento de critérios que garantem aferir se um determinado plano ou operação se enquadra realmente no seu âmbito" (p. 36).

Por outro lado, Tallon (2010) ao citar Turok (2005), critica a definição, referindo que a RU quase nunca é abrangente e deve focalizar-se em problemas mais restritos de determinada área ou comunidade.

O autor sumariza as características RU contemporânea nos três seguintes pontos:

1. Consiste em alterar a natureza de um local e durante o processo de alteração envolver a comunidade e outros intervenientes com um papel significativo no futuro;
2. É constituída por diversos objetivos e atividades que vão além das responsabilidades funcionais do governo e que dependem dos problemas específicos e das potencialidades da área a intervir;
3. Envolve geralmente algum tipo de trabalho em parceria entre diferentes *stakeholders*, apesar da forma de parceria poder variar. ⁷

⁵De acordo com o DR n.º 9/2009 de 29 de maio de 2009 "por reestruturação urbana entende-se uma forma de intervenção no tecido urbano existente que tem por objetivo a introdução de novos elementos estruturantes do aglomerado urbano ou de uma área urbana" (MAOTDR, 2009b, p. 3376).

⁶Esta definição foi traduzida por Mendes (2013) a partir da definição original de Roberts (2000):

Comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change. (Roberts, 2000, p. 17)

⁷Tradução livre de (Tallon, 2010, p. 5)

O autor assenta a sua teoria na ideia de que o trinómio *people/business/place*, quando em equilíbrio, assegura a trajetória ascendente de uma certa localidade a longo prazo. No que diz respeito às pessoas, a regeneração procura realçar as suas capacidades, habilidades e aspirações permitindo-as participar e beneficiar de oportunidades e procura também melhorar a competitividade económica no que toca à eficiência comercial de forma a criar postos de trabalho e prosperidade. Por fim, para atrair tanto pessoas como negócios, a regeneração tem como objetivo uma melhoria global do espaço físico.

Partindo desta ideia, Tallon (2010) descreve as dimensões da RU como Económica, Social/cultural, Física/ambiental e Governamental e sumariza as preocupações contemporâneas da RU da seguinte forma:

1. Ambiente físico: a regeneração urbana tentou melhorar as condições do edificado, e procuram atualmente caminhar no sentido da sustentabilidade ambiental;
2. Qualidade de vida: a regeneração urbana procurou melhorar as condições físicas, as atividades culturais locais bem como infraestruturas para grupos sociais específicos;
3. Bem-estar social: a regeneração urbana lutou para melhorar o acesso a serviços sociais básicos em determinadas áreas para determinados grupos de população;
4. Perspetivas económicas: a regeneração urbana procurou melhorar as perspetivas de emprego para grupos sociais desfavorecidos, através da criação de postos de trabalho ou programas de educação ou estágio;
5. Governança: tem ocorrido uma mudança entre o governo e a governança na RU e nas políticas públicas no geral, que é realçada por um aumento da importância da parceria, do compromisso comunitário e de múltiplos *stakeholders* no processo da RU.

Couch et al. (2003) refere-se à RU como políticas que procuram trazer novos usos a zonas degradadas e edifícios devolutos, criar novos postos de trabalho, melhorar o ambiente urbano e enfrentar uma variedade de problemas sociais (p. xv).

Brown (2006)⁸ define RU como uma ação social, económica e física, conjunta, que se foca em ajudar pessoas que habitam zonas que experienciam múltiplas carências e em criar comunidades sustentáveis (Couch et al., 2011, como citado em Brown, 2006).

De modo a proporcionar um entendimento geral entre os diferentes mecanismos envolvidos na RU, os Ministros da UE apresentaram na *Toledo Declaration*, em 2010, o seu entendimento acerca da Regeneração Urbana Integrada que se inseria no conceito mais amplo de desenvolvimento urbano integrado:

A regeneração urbana integrada é concebida como um processo planeado que deve transcender as abordagens que têm vindo a ser utilizadas, de forma a assumir a cidade como um todo funcional e as suas partes como componentes do mecanismo urbano, com o objetivo de desenvolver e equilibrar a complexidade e diversidade das estruturas sociais, económica e urbana ao mesmo tempo que estimula uma maior eco-eficiência ambiental.⁹

⁸Chris Brown é presidente da *Igloo Regeneration Fund*, empresa do Reino Unido que investe na regeneração urbana sustentável. <http://www.igloo.uk.net/>

⁹Tradução livre de (SP, 2010b, p. 6).

Os objetivos desta abordagem assentavam em:

- Assegurar a participação dos cidadãos e o envolvimento dos *stakeholders* na construção de um modelo mais sustentável e socialmente inclusivo em todos os tecidos urbanos e sociais da cidade;
- Considerar as alterações climáticas, as mudanças demográficas e a mobilidade enquanto principais desafios urbanos;
- Assegurar uma maior coerência entre as questões territoriais e urbanas; promover um entendimento consensual da abordagem integrada (CE, 2011).

Um dos mais recentes desafios da RU é contribuir para alcançar um desenvolvimento sustentável (Roberts, 2000) e é neste sentido que as novas agendas políticas de RU se moldam. Sente-se a necessidade de identificar processos de regeneração integrados que, a par dos objetivos de reabilitação física do edificado e da reorganização dos usos do solo, associem ações de reintegração social, económica e cultural que culminem na melhoria da qualidade de vida da população.

A regeneração urbana sustentável deve ser acompanhada de estratégias e políticas que integram os habitantes e a população nas decisões de projeto, de forma a criar com estes um percurso participativo e próximo da realidade. Assim, o processo metodológico deve englobar a requalificação material e imaterial, possibilitando a orientação do projeto para soluções eficazes.

Requalificação material que se foca no ambiente e no edificado através de atividades de reabilitação que promovam o reajuste dos usos do solo e a conservação dos recursos materiais bem como a eficiência energética.

Por outro lado, a regeneração imaterial, vocacionada para a dimensão sócio-económica, apoia-se nas novas políticas de assistência e integração social, segurança, apoio laboral e desenvolvimento económico e cultural. Ao estabelecer ligações de proximidade, permite a participação das diversas associações presentes no território a intervir de modo a integrá-los no processo de regeneração.

Quer do ponto de vista da implementação quer da gestão, a sustentabilidade económica das intervenções e o investimento público promovem uma participação de capitais privados que aproxima novos protagonistas, novas funções e novos investimentos nas áreas.

Este tipo de visão representa a oportunidade de intervir no tecido urbano e responder de forma eficaz à realidade física e social da sociedade contemporânea que se encontra em constante evolução. Deve-se fazer uma correta interpretação da natureza dos problemas urbanos e fazer uma tomada de decisões acertada e baseada na inovação e na experimentação.

Após se ter tomado conhecimento de diferentes perspetivas sobre a regeneração urbana, na presente dissertação decidiu-se adotar a visão apresentada por Tallon (2010) que coincide com alguns autores portugueses. De uma forma geral, estes consideram como conceitos sinónimos requalificação e regeneração urbana.

A regeneração urbana é um procedimento que visa de uma forma geral a melhoraria da qualidade de vida e o bem estar social. Para tal, é necessário intervir no território com políticas que o adaptem às constantes alterações a que está sujeito. Esta adaptação deve abranger aspectos de carácter físico, ambiental, social, cultural e económico de forma a responder às diferentes causas que conduziram à necessidade de regenerar.

O veículo que permite alcançar o objetivo a que se propõe a RU tem à sua frente um caminho sinuoso, passando pela resolução de vários problemas. Nas secções 2.4 e 2.5 procurar-se-á perceber quais os veículos à disposição e quais os seus trajetos na procura de formas eficientes de atingir a RU.

Como se constatará é fundamental o contributo de diferentes intervenientes e a tomada de decisões complexas, de forma a gerir todas as exigências que apresenta esta temática.

2.4 Realidade Europeia

2.4.1 Introdução

A nível organizacional, as políticas urbanas têm representado uma importante ferramenta para lidar com os problemas urbanos. De forma a propor uma metodologia de regeneração urbana é essencial estabelecer um enquadramento que considere a evolução tanto das políticas como dos programas que têm vindo a ser adotados.

Como se verificou na secção 2.2 são vários os elementos que influenciam o ambiente político e o tipo de programas de regeneração urbana a implementar, sendo os fatores económico, político e social aqueles que mais contribuem para a mudança. O fator social é aquele que apresenta maior impacto, já que as suas circunstâncias e características são os principais influenciadores das questões a ser resolvidas (Beswick e Tsenkova, 2002).

Desde a reconstrução urbana que caracterizou o pós-Segunda Guerra Mundial até aos modelos atuais de regeneração urbana integrada e sustentável, o poder, a responsabilidade e as formas de atuar nos assuntos relacionados com RU tem vindo a mudar de intervenientes.

Dessa forma far-se-á um breve comentário aos mais importantes eventos históricos e às políticas e programas urbanos europeus desde os anos 1950 até à atualidade, de forma a identificar os fatores que caracterizam a RU no contexto contemporâneo.

2.4.2 Políticas e Programas na Europa

De acordo com Roberts (2000), no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial a reparação dos danos que dela resultaram, bem como a reconstrução do tecido urbano das cidades, passaram a ser a prioridades.

Em toda a Europa ocidental, nesse período, as políticas urbanas consistiam na reconstrução, seguida por uma longa fase de modernização dos centros das cidades. Esta modernização procurava a erradicação dos problemas físicos do passado e incluía intervenções em zonas marginalizadas e pobres apelidadas como *slums* (Couch et al., 2003).

No Reino Unido, este processo de reconstrução constituía uma responsabilidade nacional, sendo os principais atores e *stakeholders*¹⁰ as administrações centrais. A intervenção privada, vista como incapaz de responder às necessidades da sociedade, tinha um espaço de ação reduzido.

Ao longo das décadas de 1950 e de 1960 houve uma continuidade no desenvolvimento de habitações para dar resposta ao crescimento da população nas áreas urbanas e suburbanas (Beswick e Tsenkova, 2002). Este crescimento resultou da massiva movimentação de pessoas do campo para as cidades com o processo de industrialização do mundo ocidental, convertendo a propriedade imobiliária num importante objeto de negócio (Salgueiro, 1992).

Os governos responderam às transformações que se verificavam nas cidades, através do ordenamento do território e do planeamento urbano (Mendes, 2013) e paralelamente começou-se a ouvir falar de reabilitação física de alguns espaços específicos (Beswick e Tsenkova, 2002).

Entre 1950 e 1970, a Europa ocidental viveu um período de sucesso caracterizado por uma forte expansão económica que se traduziu numa melhoria da qualidade de vida da população. Esta fase ascendente do ciclo económico relacionava-se com o modelo fordista¹¹ de produção, que atribuía um novo papel ao Estado. Para além das atividades de reconstrução e expansão das cidades e da criação de infraestruturas e equipamentos, este modelo tinha também a responsabilidade de criar condições para o sucesso das empresas (Mendes, 2013).

Roberts (2000) afirma que, em meados da década de 1960, se verificou que grande parte das soluções aplicadas no pós-guerra tinham-se limitado a alterar a localização e forma de manifestação dos problemas urbanos, revelando, assim, menos eficácia que o desejado. A abordagem mais participativa e descentralizada do modelo governativo, a movimentação da população para zonas periféricas, bem como a grande insatisfação em torno da reconstrução dos *slums*¹², conduziram a uma série de ajustes na política. No campo da política urbana, estes ajustes resultaram numa maior preocupação em melhorar e renovar, ao invés de reconstruir, e começou a ser visível uma coordenação entre os ramos económico, social e físico da política, que indicavam sinais de declínio.

Surgiram, assim, várias respostas por parte dos governos dos países europeus. Em França, onde a industrialização culminou mais tarde do que em Inglaterra, começou-se a encarar este problema logo em 1958 com a Lei Nº 58-1464, de 31 de dezembro, que permitia definir *Zones à Urbaniser en Priorité* (ZUP) onde se criavam de raiz novos quarteirões incluindo habitação, comércio e equipamentos (Beswick e Tsenkova, 2002).

¹⁰*Stakeholder* é qualquer organização, grupo ou pessoa interessada num projeto, bem como aqueles que poderão influenciar os resultados finais de um projeto (Rizzo et al., 2015, como citado em Reed et al., 2009).

¹¹Modelo criado por Henry Ford que valorizava uma produção industrial em massa e em cadeia, uniformizada e estandardizada, recorrendo-se à segmentação da produção, com forte influência na divisão social e espacial do trabalho (Mendes, 2013).

¹²*Slum* é uma área com acesso deficiente a condições mínimas de saneamento, carência de infra-estruturas nomeadamente rede de água potável, má qualidade estrutural das habitações, sobrelotação e insegurança generalizada (UN-HABITAT, 2007).

Em Inglaterra as áreas designadas a *slum clearance* foram resultado do *Town and Country Planning Act*, de 1947 (Roberts, 2000) que exigia a desocupação e o despejo da população que habitava os *slums*, no sentido de demolir e posteriormente reconstruir essas zonas de raiz.

Em Inglaterra, constituíram ferramentas de intervenção urbanística importantes tanto o *Urban Programme*¹³ de 1968, que defendia o acesso a fundos por parte de zonas críticas sem condições mínimas, como outras políticas lançadas no final dos anos 1970. Por outro lado, na Alemanha, as novas políticas incidiram especialmente ao nível do arrendamento, criando programas operacionais de recuperação de pequenas zonas urbana (Beswick e Tsenkova, 2002).

A década de 1970, marcada pelo choque da crise petrolífera, levou à recessão muitos países desenvolvidos e serviu como estímulo para fortes transformações. O aumento dos níveis de privação nas *inner city*¹⁴ resultava de causas muito além da localização dessas zonas. A consciencialização desse facto revelou a necessidade de uma nova forma de política urbana (Couch et al., 2011).

Para além disso, o despovoamento dos centros históricos e a desindustrialização generalizada, refletiam as limitações e debilidades do modelo fordista que dominava desde o final da Segunda Guerra Mundial, e as restrições e instabilidade financeira levaram os poderes centrais a atuar nos centros das cidades e a assumir a reabilitação urbana como processo dominante da política urbana (Mendes, 2013).

Durante esta década, a mudança de abordagem que passou pela substituição do desenvolvimento puramente físico, por outras prioridades como a revitalização económica e questões sociais, foi determinante.

Esta mudança ficou assinalada em Inglaterra no *Inner Urban Areas Act*(1978), na sequência do *White Paper: Policy for Inner Cities*¹⁵ e em França pela introdução da Lei Nº 67-1253, de 30 de dezembro, que substituiu as ZUP e implementava as *Zones d'aménagement concerté* (ZAC)¹⁶ que ponderavam operações de extensão e reabilitação dos imóveis como alternativa à construção de raiz.

¹³O *Home Office*, departamento estatal inicialmente responsável pelo *Urban Programme* de 1968, definiu como alvo, locais com necessidades sociais especiais, tais como zonas com múltiplos sinais de privação, habitações sobre-lotadas, aglomerados familiares acima da média, níveis consideráveis de desemprego persistentes, com elevada percentagem de crianças em risco ou com necessidade de cuidados. Este Programa Urbano era simples e os seus projetos de pequena escala. A responsabilidade de implementar os projetos cabia a autoridades locais e 75% do financiamento seria assegurado pelo governo central. A abrangência espacial do *Urban Programme* foi fortemente criticada por apresentar falhas no reconhecimento da natureza estrutural dos problemas urbanos, ou, por identificar problemas em locais que não teriam forçosamente que ser problemas dos locais (Edwards e Imrie, 2015).

¹⁴*Inner city* ou *inner urban areas* corresponde a partes específicas do tecido urbano, geralmente no centro das cidades, que se caracteriza por deterioração física do edificado e associada a problemas sociais.

¹⁵O *White Paper: Policy for Inner Cities* afirmava que a falta de investimento privado, que seria responsável por mudanças na estrutura económica, era a primeira causa do declínio da *inner-city*. O documento recomendava a criação de *Inner City Partnerships*, nós de ligação entre as iniciativas de órgãos centrais e laterais, articulados com os interesses do setor privado, no sentido de desenvolver projetos focados na revitalização económica dos centros das cidades. As Parcerias seriam uma tentativa de desenvolver uma abordagem a sete das cidades mais necessitadas de Inglaterra, utilizando a experiência de um grupo abrangente de participantes, como o governo local, grupos voluntários e o setor privado (Imrie e Thomas, 1999).

¹⁶A ZAC tem como objetivo o planeamento de terrenos desenvolvidos ou não, com vista à intervenção nas funções de habitação, comércio, indústria e serviços e o desenvolvimento de infraestruturas e equipamentos coletivos de utilidade pública ou privada. As intervenções não se tratavam exclusivamente de construção a partir do zero ou de obras de ampliação e reabilitação mas procuravam lentamente estimular o envolvimento do setor privado uma vez que os terrenos após intervenção seriam cedidos a entidades quer públicas quer privadas como forma de estas assumirem um papel na revitalização do território. <http://caue14.com/le-conseil-aux-collectivites/memento/zac/>

Contudo, estas primeiras manifestações de adoção de parcerias como estratégia de política urbana, cujo principal objetivo era encaminhar esforços e recursos para os diferentes setores associados às áreas com uma eminente necessidade de regeneração, foram criticadas na forma como os fundos eram alocados e na própria gestão das parcerias.

Só no início dos anos 1980, os organismos políticos tomaram verdadeiramente consciência do problema associado às *inner cities*, à medida que as indústrias se moviam para os subúrbios ou interrompiam atividades. Muitas das iniciativas anteriores prolongaram-se, verificando-se um maior envolvimento de outros setores tais como as autoridades públicas, organizações sem fins lucrativos, organizações comunitárias e o setor privado. Este envolvimento conjunto evoluíra da ideia de que o governo central não conseguia, nem deveria, providenciar todos os recursos necessários à regeneração urbana (Beswick e Tsenkova, 2002).

O investimento público aumentou com a introdução de novas medidas focadas em revitalizar o território. Paralelamente, reconhecia-se um potencial nas cidades e nas áreas urbanas abandonadas para atrair o investimento privado e garantir a reprodução de capital imobiliário (Mendes, 2013, como citado em Barata Salgueiro, 2001).

Em Inglaterra, algumas dessas primeiras medidas foram a criação das *Urban Development Corporations* (UDC) ¹⁷ bem como das *Enterprise Zones* (EZ) ¹⁸. Mais tarde surgiram outras iniciativas, como a *Urban Development Grant* (UDG) ¹⁹ e a *Urban Regeneration Grant* (URG) ²⁰, complementos às primeiras iniciativas e cujo foco principal era impulsionar as iniciativas privadas, que viriam mais tarde a fundir-se e a formar a *City Grant*. Este último instrumento retirava poder às autoridades locais, sendo que o setor privado ganhava autonomia para desenvolver os seus projetos de RU (Roberts, 2000).

No conjunto de documentos que surgiam no contexto internacional, a Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas de 1987, revelava também a participação ativa da população em matéria política, afirmando que "a participação e o envolvimento dos habitantes da cidade são imprescindíveis ao sucesso da salvaguarda" (Henriques e Virgolino, 1996, pág. 7).

¹⁷As *Urban Development Corporations* apontavam para a utilização efetiva dos edifícios e dos terrenos, de forma a apoiar o desenvolvimento de novas indústrias, gerar um ambiente atrativo e assegurar habitação social de forma a encorajar a população a viver e trabalhar nestas zonas (Beswick e Tsenkova, 2002, como citado em Berry *et al.*, 1993). É através desta iniciativa que as parcerias para projetos de RU ganham forma em Inglaterra, uma vez que por volta de 1998 estas UDCs foram convertidas em *English Partnerships* (EP).

¹⁸Inicialmente criadas como uma experiência, na qual determinada área está aberta a criatividade de planeamento, visto que não apresentam controlo regulamentar (Beswick e Tsenkova, 2002, como citado em Berry *et al.*, 1993), as *Enterprise Zones* representavam zonas em declínio físico e económico, nas quais as políticas convencionais não produziram atividades económicas sustentáveis. Nestas EZs, dispersas no território e com circunstâncias dispare, testava-se a eficácia da abordagem que incluía incentivos económicos, tais como a ausência de impostos sobre os terrenos (Beswick e Tsenkova, 2002, como citado em Lawless, 1989).

¹⁹*Urban Development Grant* foi introduzida em 1982, com o objetivo de envolver o setor privado, que receberia capital por parte do governo britânico, a ser utilizado em projetos que envolvessem também autoridades locais, não havendo no entanto restrições quanto à tipologia do projeto (Beswick e Tsenkova, 2002).

²⁰*Urban Regeneration Grant* foi desenvolvido como uma medida do governo inglês que inicialmente constituía um complemento às UDG, mas expressava uma maior preocupação em conceder às entidades privadas financiamento para sozinhas implementarem projetos de maior dimensão e não necessitarem de aprovação por parte das autoridades locais (Beswick e Tsenkova, 2002).

Este documento, embora não refira de forma direta ações de regeneração urbana, transparece, dado que o seu foco está igualmente em cidades "ameaçadas pela degradação, desestruturação ou destruição, consequência de um tipo de urbanismo nascido na industrialização e que atinge hoje universalmente todas as sociedades" (Henriques e Virgolino, 1996, p. 7). A carta afirma ainda que "a salvaguarda das cidades deve (...) fazer parte integrante de uma política coerente de desenvolvimento económico e social, e ser considerada nos planos de ordenamento e de urbanismo a todos os níveis" (pág. 7).

A década de 1990 ficou marcada pela abordagem através de parcerias. Simultaneamente, a aliança verificada entre os principais intervenientes e os *stakeholders*, foi reforçada pela alocação de fundos que requeriam a parceria entre a indústria privada, os agentes governativos locais e nacionais e a comunidade (Beswick e Tsenkova, 2002). Esta política reconhecia que para os projetos de RU terem sucesso seria necessário fortalecer os recursos, energia e iniciativas das comunidades locais numa abordagem de *bottom-up* criada para gerar capital social e encorajar a autonomia destas comunidades (McDonald et al., 2009).

É também nesta década que cresce a consciencialização da importância das cidades para o desenvolvimento das políticas da União Europeia (UE). Assume-se assim que as cidades desempenham um papel importante em relação ao ambiente, à economia, coesão social, empregabilidade e inovação na Europa.

Consequentemente, a responsabilidade de intervir e lidar com os problemas urbanos deixa de ser exclusivamente das autoridades locais, passando a ser também ao nível da UE (Colantonio e Dixon, 2011). Paralelamente a estas preocupações de foro organizativo, político e económico, surge uma importância com o meio ambiente que até então não existia (Tallon, 2010, como citado em Hall, 2006).

O Livro Verde sobre o Ambiente Urbano de 1990 apresenta a primeira iniciativa europeia com vista à melhoria da qualidade ambiental e apresenta os problemas ambientais que afetam as cidades e que devem ser suprimidos (CE, 1990, PCM, 2000). A comunicação "faz um primeiro diagnóstico dos problemas ambientais com que se confrontam as cidades europeias, ausculta as suas origens e propõe orientações para a política a seguir relativamente a essas matérias" (PCM, 2000, p. 2109). Neste documento fica bem assente a ideia de que "só serão possíveis grandes melhoramentos, graças à ação a nível nacional e comunitário, com a atribuição de papéis e responsabilidades a cada um no contexto de um trabalho de cooperação" (CE, 1990, p. 12).

Na sequência deste documento, em 1991, é estabelecido o Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano pela Comissão Europeia (CE) ao qual se incumbiu a responsabilidade de "estudar, (...) em toda a Comunidade, o modo como as futuras estratégias de planeamento urbano e utilização dos solos poderão integrar os objetivos ambientais e (...) aconselhar a CE sobre a forma como a dimensão do ambiente urbano poderá ser desenvolvida no âmbito da política ambiental da Comunidade" (C-EUR, 1991, p. 5). O grupo lançou em 1993 o projeto Cidades Europeias Sustentáveis que incidia no desenvolvimento urbano sustentável e na integração dos objetivos nas estratégias de planeamento e gestão (Silva, 2011). Os frutos deste projeto seriam visíveis um ano depois na Campanha das Cidades Sustentáveis e em 1996 com a apresentação de um relatório, do qual se fará referência mais à frente nesta secção.

Em 1992, na Conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro, é adotado o plano de ação das Nações Unidas para o Século XXI denominado Agenda 21 Global (A21G). Este plano visava promover: o desenvolvimento sustentável do planeta; economias urbanas sustentáveis; a integração do sistema de transportes no planeamento espacial e o uso e gestão dos solos de forma sustentável (EC, 1996, Farinha, 2007).

No Capítulo 28 da A21G apela-se ao desenvolvimento pelas autoridades locais de planos à sua escala, de forma a implementar os desígnios do plano global. Estes planos locais constituíam a Agenda 21 Local (A21L), tendo como finalidade "conseguir comunidades locais sustentáveis e isto significa a necessidade da correta integração dos aspectos económicos, sociais, ambientais e de boa governação" (Farinha, 2007, p. 25).

De acordo com a Resolução de Ministros nº 26/2000, o plano "tem tido um papel muito importante na assunção por parte das autarquias locais de responsabilidades significativas em matéria de ambiente" (PCM, 2000, p. 2110).

Embora a A21L seja "confundida com um plano de carácter ambiental (...) tem uma dimensão de integração dos diversos sistemas e visa aumentar a qualidade de vida da população e conseguir comunidades locais não só ambientalmente sustentáveis mas também nos outros aspectos" (Farinha, 2007, p. 26).

As preocupações da A21G não residem apenas no ambiente físico mas também na pobreza, crescimento populacional, na saúde, no comércio global e na cooperação e coordenação internacional.

Faz-se referência a estas duas comunicações, uma vez que marcaram muitas das políticas e programas que foram surgindo na Europa no desenrolar do Século XXI e porque tiveram impacto em contextos que também pertencem à regeneração urbana.

Em Inglaterra, as iniciativas *City Challenge Fund*²¹ (1991 a 1992) e *Single Regeneration Budget*²² (1994 a 2000) constituíram inovações significativas na política de RU desse país. Estas procuravam integrar os programas de RU numa estrutura única e reforçar a aposta governamental no incentivo à criação voluntária de parcerias através de fundos que contrariavam os anteriores modelos regulados fortemente por sistemas hierárquicos (Tallon, 2010, Cap. 1) (Roberts, 2000).

Ainda no início dos anos 1990, na tentativa de apoiar projetos inovadores de regeneração e de planeamento urbano surgem na CE os Projetos Urbanos Pilotos (UPP) que se dividiram em duas fases.

²¹ *City Challenge Fund* foi introduzido em maio de 1991 em Inglaterra e incentivava autoridades locais a participar em parceria com outros intervenientes públicos, privados e voluntários em concursos (Roberts, 2000). Ao início esta iniciativa resultou num número de candidaturas acima do normal por parte do setor privado, cujo principal interesse era ganhar o financiamento relativo ao fundo atribuído à parceria e não criação das parcerias com os setores comunitário e voluntário, que se viam fora do pano de cena, incapazes de ter uma voz ativa.

²² *Single Regeneration Budget* foi desenvolvido como forma de encorajar trabalho em parceria entre órgãos interessados na regeneração local. Estes participantes funcionariam como um suplemento flexível de financiamento a programas de maior importância e deveriam mostrar-se interessados em cooperar para desenvolver um trabalho bem articulado (Rhodes et al., 2007).

A 1ª fase, de 1990 a 1993, correspondeu a 33 projetos que privilegiavam diretamente ações de regeneração urbana e estavam inseridos no art. 10º do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) ²³ em 11 Estados-membros. Os UPP desta fase direcionavam-se para "problemas como privação social e económica, degradação de centros históricos, incipiente planeamento do uso do solo, abandono de áreas industriais" (Ribeiro, 2012, Quadro 1).

A 2ª fase, que decorreu entre 1997 e 1999, apresentou 26 UPP em 14 Estados-membros e direcionava-se "aos problemas de congestionamento de trânsito, degradação de edifícios e declínio económico" (Ribeiro, 2012, Quadro 1). No total, os UPP "financiaram 202 milhões de euros, em 59 projetos, que tinham de ser inovadores e demonstrar o potencial da proposta, para planeamento e regeneração urbanos" (CIP, 2011, p. 12).

Em 1994, a CE promove a iniciativa comunitária URBAN I (1994 a 1999) com o objetivo de "concretizar algumas das metas do 5º Programa de Ação em Matéria de Ambiente – Para um Desenvolvimento Sustentável ²⁴ e de resolver os problemas de regeneração urbana e coesão". Esta iniciativa tinha como alvo a "requalificação das áreas urbanas periféricas com problemas de pobreza, exclusão e isolamento" (Ribeiro, 2012, Quadro 1) e era igualmente financiada²⁵ pelo FEDER.

Esta iniciativa URBAN representou uma importante política de RU a nível europeu e foi re-editada entre 2000 e 2006 na URBAN II, como se fará referência mais à frente.

Ainda em 1994, no campo dos problemas ambientais que ocorrem nos espaços urbanos, realizou-se a 1ª Conferência Europeia das Cidades Sustentáveis ²⁶ que resultou na Carta de Aalborg ²⁷ que dava continuidade às estratégias de desenvolvimento sustentável iniciadas em 1990.

O Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano, anteriormente mencionado e que conduzia o projeto Cidades Europeias Sustentáveis de 1993, lançou em 1996 o *European Sustainable Cities Report*.

²³http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/

²⁴O 5º Programa de Ação em Matéria de Ambiente – Para um Desenvolvimento Sustentável decorreu entre 1992 e 2000 e procurava alcançar o desenvolvimento sustentável, através da agregação de políticas, projetos e leis num programa local e da partilha de responsabilidade através da participação de diferentes agentes (Ribeiro, 2012, Quadro 1).

²⁵De acordo com o CIP o "URBAN I, financiou 900 milhões de euros, em 118 programas. Compreendendo 3 milhões de habitantes, num total de investimento de 1800 milhões de euros, em vários domínios:

- Infra-estruturas integradas, inclusão social e melhorias ambientais – 44,8%;
- Aproximações integradas no âmbito social, económico, físico e ambiental – 26,4%;
- Bandeira e demonstração – 10,4%;
- Grupos comunitários – 18,4%" (CIP, 2011, p. 12).

²⁶A Conferência Europeia das Cidades Sustentáveis realizou-se pela segunda vez em 1996, na cidade de Lisboa, pela terceira vez em 2000 na cidade de Hanôver e pela quarta vez em 2004, em Aalborg. A quinta conferência realizou-se em Sevilha, em 2007 e a sexta conferência em Dunquerque no ano de 2010, a sétima em Genebra em 2013 e a oitava decorrerá em Bilbao em 2016.

²⁷A Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade ou Carta de Aalborg atribui às cidades a responsabilidade e autonomia para atingir as metas do desenvolvimento sustentável. Esta carta "representa um compromisso público (...) a aplicar nas áreas urbanas e em todas as políticas da cidade" (Silva, 2011, p. 30).

Este relatório apresentava um foco tanto institucional como ambiental e tratava a identificação dos princípios de desenvolvimento sustentável e dos mecanismos necessários para a sua concretização, não apenas em cidades, mas a todos os níveis da hierarquia urbana.

A nível das recomendações estratégicas, o princípio da integração política e o princípio da cooperação e parceria voltavam a ser referidos como essenciais para alcançar as cidades sustentáveis. Por outro lado acrescentavam-se o princípio da gestão urbana e o da reflexão ecossistémica.

Queirós e Vale (2005) reforçam a ideia de que o relatório "sugere uma visão alternativa de administração urbana que leve em consideração os limites ambientais e que enfatize abordagens integradoras – ao invés de sectoriais –, uma administração estratégica, responsabilidades partilhadas, intervenções baseadas em projetos e o desenvolvimento de instrumentos para solucionar objetivos múltiplos" (p. 2).

No ano de 1996, resultado da 2^a Conferência Europeia das Cidades Sustentáveis em Lisboa, foi apresentado o programa Da Carta à Ação que conduzia à capacitação do poder local para alcançar a sustentabilidade das cidades. Este programa representava a "concretização dos princípios definidos na Carta de Aalborg, ou seja, a realização do processo da A21L" (Ribeiro, 2012, Quadro 1).

Merecem também referência as comunicações Para uma Agenda Urbana na UE (1997) e Desenvolvimento Urbano Sustentável: Um Quadro de Ação (1998), que embora não se envolvam diretamente em ações de regeneração, representam trabalhos no sentido de analisar problemas e oportunidades das cidades europeias e de estudar a forma como as políticas europeias abarcam esses problemas, que são igualmente objeto das ações de RU.

Os programas de RU desta década procuravam criar uma forma de regeneração mais auto-sustentável, que alargasse o acesso ao poder e transformasse as operações dos governos locais. No entanto, foram alvo de várias críticas, entre elas a redução do financiamento para a RU, a falta de coordenação da política urbana e a falsa integração das comunidades. Tallon (2010) afirma que as políticas dos anos 1990 aparentam ter sido condenadas pelo legado das políticas e estruturas governativas locais dos anos 1980.

Roberts (2000) apresenta na tabela A.1 ²⁸ anexa, a evolução da política urbana, desde a década de 1950 até ao final da década de 1990. O autor caracteriza os anos 1990 como a fase de Regeneração e refere que nesta época se procurou uma forma de política mais compreensiva baseada em soluções integradas e na abordagem com parcerias. O papel equilibrado dos diferentes setores e do seu acesso a financiamento permitia assim delinear estratégias de desenvolvimento nas quais a sustentabilidade começava a ser elemento central.

O novo Milénio trouxe desafios e oportunidades às cidades. A CE, fortalecida pelos resultados positivos das anteriores experiências (UPP e URBAN I), decide prosseguir nesta via, estabelecendo a iniciativa URBAN II (2000 a 2006).

²⁸A tabela apresenta foi traduzida por Mendes (2013).

Os objetivos delineados pela CE para esta iniciativa foram:

- Elaboração e execução de estratégias inovadoras a favor de uma regeneração económica e social das pequenas e médias cidades ou dos bairros em crise nas grandes aglomerações;
- Reforço e intercâmbio de conhecimentos e de experiências relativas à regeneração urbana e ao desenvolvimento sustentável nas zonas em causa (CE, 2005).

Para atingir estes objetivos, a URBAN II traçou alguns princípios que deveriam ser cumpridos, tais como:

- Uma massa crítica de população e estruturas de gestão suficientes que permitam a conceção e a realização de programas de desenvolvimento urbanos inovadores;
- Uma parceria local sólida que identifique desafios, estratégias e prioridades, atribua recursos, assegure o acompanhamento e a avaliação da estratégia. As parcerias são vastas, incluindo parceiros económicos e sociais, organizações não governamentais, associações de residentes;
- Uma abordagem territorial integrada e associada a estratégias de desenvolvimento mais vastas, a nível da aglomeração ou da região;
- A integração das questões económicas, sociais e ambientais, a procura da igualdade em matéria de educação e de formação bem como a tomada em conta dos aspectos de segurança dos transportes (CE, 2005).

A criação do programa URBACT I ²⁹ (2003 a 2007) a propósito desta iniciativa, veio beneficiar o intercâmbio ³⁰ de experiências e de boas práticas em matéria de desenvolvimento urbano e de regeneração económica e social.

A nível da UE, e apesar da existência de um considerável número de iniciativas, políticas e programas, o desenvolvimento urbano não representava uma área de intervenção direta (URBACT II, 2015a) e cabia diretamente às autoridades locais delinear estratégias de regeneração urbana.

²⁹O programa URBACT constitui um dos Programas Operacionais de Cooperação Territorial Europeia e insere-se na Rede de Cooperação Interregional. Este complementava tanto a iniciativa URBAN II como a INTERREG, que também financiava redes de troca de experiências (EC, 2002) e o seu principal objetivo era a criação de uma rede de troca de boas práticas de regeneração económica e social entre as cidades abrangidas pelos UPP, URBAN I e URBAN II. Apresentou até hoje 3 edições: O URBACT I (2000 a 2006), o URBACT II (2007 a 2013) e o URBACT III (2014 a 2020) que serão mencionadas mais à frente na secção. <http://urbact.eu/>.

³⁰O intercâmbio de informação seria facilitado, entre outras iniciativas, pela URBACT e pela *Urban Audit*. Esta última tinha como objetivo fornecer informações e indicadores comparáveis dos diferentes aspectos da qualidade de vida dos cidadãos em diversas cidades europeias, em diferentes intervalos temporais (Ribeiro, 2012, Quadro 1) e ainda por medidas de assistência técnica financiadas pela CE, Estados-membros e FEDER (CE, 2005).

Para realçar o caminho do desenvolvimento sustentável que vinha a ser objeto de trabalho desde o lançamento do Livro Verde sobre o Ambiente Urbano em 1990 (CE, 1990), merecem referência a Declaração de Hanôver (2000) e os Compromisso de Aalborg (2004), documentos que resultaram respetivamente da 4^a e 5^a Conferências sobre Cidades Sustentáveis.

Estas Cartas de Princípios faziam face aos desafios e oportunidades que as cidades europeias vinham enfrentando "a fim de garantir o bem-estar, a coesão social e económica da população presente e futura" (Silva, 2011, p. 30).

Em 2005 surge o programa *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*³¹ (JESSICA) promovendo um apoio a projetos de regeneração e desenvolvimento urbano sustentáveis de infraestruturas, de zonas industriais abandonadas e de zonas classificadas como património histórico ou cultural através de mecanismos de engenharia financeira (CE, 2015).

A *regeneração sustentável* e a *regeneração integrada* ocupam as agendas de política urbana do novo milénio. Para alcançar comunidades sustentáveis é importante regenerar as zonas que necessitam de uma intervenção imediata. As primeiras políticas de regeneração focavam-se em melhorias sociais e económicas, mas com a introdução das políticas sustentáveis, o foco passou a incidir igualmente nos aspectos ambientais (McDonald et al., 2009).

Em 2007, a CE lança a segunda edição do programa URBACT (URBACT II) com a duração de seis anos e os mesmos objetivos gerais. No relatório *Sustainable Regeneration in Urban Areas*, produzido no âmbito deste programa, é apresentada a seguinte definição de regeneração sustentável:

Regeneração urbana sustentável é vista como um conjunto de ações, políticas e processos que numa cidade possibilitam a resolução de problemas técnicos, espaciais, sociais e económicos de forma a reduzir o impacto ambiental, mitigar riscos ambientais e melhorar a qualidade dos sistemas urbanos, do estilo de vida e do património.³²

Também em 2007, a União Europeia (UE) elabora a Carta de Leipzig sobre Cidades Europeias Sustentáveis, na qual os Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano realçam a importância da política de desenvolvimento integrado para o êxito da sustentabilidade urbana, e recomendam algumas estratégias que reforçam a competitividade das cidades europeias, tais como:

³¹O Apoio Europeu Comum para o Investimento Sustentável em Zonas Urbanas ou JESSICA "é uma iniciativa da CE, desenvolvida em colaboração com o Banco Europeu de Investimento e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa" no qual os "Estados-Membros podem optar por investir parte das suas dotações de fundos estruturais da UE em fundos de rotação, a fim de reciclar recursos financeiros para acelerar o investimento em zonas urbanas da Europa".

"As dotações do FEDER são alocadas a Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU) que as investem em parcerias público-privadas ou noutro tipo de projetos no âmbito de um plano integrado de desenvolvimento urbano sustentável. Estes investimentos podem assumir a forma de capitais próprios, empréstimos e/ou garantias". "Dada a natureza rotativa dos instrumentos, o retorno dos vários investimentos é reinvestido em novos projetos de desenvolvimento urbano, reciclando, deste modo, fundos públicos e promovendo a sustentabilidade e o impacto de recursos públicos nacionais e da EU" (CE, 2015).

Mais informações podem ser encontradas em: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/special-support-instruments/jessica/

³²Tradução livre de (URBACT II, 2015b, p. 8)

1. Maior recurso a abordagens de política de desenvolvimento urbano integrado:
 - Criação e preservação de espaços públicos de qualidade;
 - Modernização das redes de infra-estruturas e melhoria da eficiência energética;
 - Políticas ativas em matéria de inovação e educação;
2. Atenção particular aos bairros carenciados no contexto da cidade:
 - Prosseguir estratégias para melhorar o ambiente físico;
 - Reforçar a economia local e política do mercado de trabalho;
 - Adotar políticas ativas em matéria de educação e de formação de crianças e jovens;
 - Promover transportes eficientes e a preços razoáveis (PA, 2007).

Este documento "recomenda às cidades europeias a elaboração de programas de desenvolvimento urbano integrado para as cidades no seu conjunto" (PA, 2007, p. 3) e as suas duas áreas de recomendação vão definir bases para três anos mais tarde se adotar uma estratégia de regeneração urbana integrada: A Declaração de Toledo.

Este diploma foi elaborado a 22 de junho de 2010 na Reunião de Ministros da Habitação e Desenvolvimento Urbano em Toledo. Como preparação para esta reunião foi realizado um questionário intitulado *Questionnaire on Integrated Urban Regeneration Policies*, enviado a 30 países ³³ da Europa e através do qual se tomou conhecimento da dimensão e significado da RU em cada país inquirido (SP, 2010a).

No *Toledo Reference Document on Integrated Urban Regeneration and Its Strategic Potential for a Smarter, More Sustainable and Socially Inclusive Urban Development in Europe* (SP, 2010b), documento que acompanha a declaração, é especificamente abordada a regeneração urbana integrada como forma de atingir maior competitividade económica, eco-eficiência, coesão social e progresso nas cidades europeias. Baseando-se no desenvolvimento sustentável, de coesão e de integração seria possível garantir a qualidade de vida para o presente e para o futuro dos cidadãos europeus (CIP, 2011).

Desta forma promovia-se este tipo de regeneração integrada como ferramenta estratégica que permitia dar resposta aos desafios do desenvolvimento urbano sustentável que acompanham as agendas políticas da UE.

Nas últimas décadas, foram criados novos programas, dinamizadas novas instituições e publicada nova legislação para dinamizar a regeneração urbana.

Em 2015, na Declaração de Riga procurou-se dar apoio político à elaboração de uma Agenda Urbana da UE e é reconhecida a importância das pequenas e médias cidades para a resolução dos problemas comuns na Europa, para o desenvolvimento do território e para o crescimento económico (LP, 2015). Persiste a aposta em políticas integradas e no apoio a parcerias como forma de dinamizar estratégias que suportem o desenvolvimento sustentável.

³³O questionário foi enviado a 25 Estados-membros, a três países candidatos (Croácia, Macedónia e Turquia) e a dois países convidados (Noruega e Suíça). As respostas ao questionário encontram-se publicadas num documento (SP, 2010a) anexo à Declaração de Toledo.

2.4.3 Resumo

É possível concluir que a resolução dos problemas das cidades é uma realidade que acompanha as agendas políticas há mais de 60 anos, tendo diferentes governos dado diferentes respostas em diferentes ocasiões aos problemas com que se depararam (Parkinson, 2014).

No início as intervenções caracterizavam-se pela construção a partir do zero e cabiam exclusivamente aos órgãos governamentais. No entanto, as dificuldades económicas tiveram repercussões fortes nas cidades e levaram a que a aposta se direcionasse para o património já edificado envolvendo também ações de revitalização económica e social.

Se em tempos se assumiu que os intervenientes poderiam resolver os problemas individualmente, a dimensão e complexidade dos desafios urbanos mostrou o contrário e procurou-se adotar parcerias que numa primeira instância não corresponderam às expectativas. A sua gestão apresentava falhas, os fundos eram incorretamente alocados e a participação não era tão dinâmica como se esperava.

Contudo, após alguma experiência, este tipo de abordagem começou a apresentar resultados positivos. Cresce assim a importância de cativar e conferir autonomia e confiança ao setor privado para participar a par do sector público na regeneração urbana. Concomitantemente, à população é lhe reconhecida importância face à validade dos seus contributos associados ao contacto direto que tem com a realidade.

Na Europa debatem-se as preocupações com o meio ambiente e com a sustentabilidade que viriam a integrar também as estratégias de regeneração urbana que passam a refletir importância de cariz político, económico, físico, ambiental, social, e cultural.

Nos últimos anos têm surgido vários programas de incentivo à regeneração urbana com os quais se aperfeiçoam as abordagens e se caminha no sentido de juntar esforços tanto a nível local como nacional e comunitário para alcançar competitividade económica, eco-eficiência, coesão social e progresso nas cidades europeias.

2.5 Realidade Portuguesa

2.5.1 Introdução

Embora a generalidade dos problemas manifestados nas cidades europeias sejam semelhantes aqueles que ocorrem em Portugal, "a verdade é que não podem deixar de se fazer sentir especificidades muito próprias que refletem as características de cada sociedade e a história do seu desenvolvimento urbano" (PCM, 2000, p. 2112).

Durante a segunda metade do Século XX implementaram-se três Planos de Fomento Nacional ³⁴, que permitiram a Portugal viver "uma nova experiência e visão do ordenamento e planeamento do território" (Silva, 2011, p. 42).

³⁴O I Plano de Fomento foi aplicado entre 1952 e 1958, o II Plano entre 1959 e 1964 e o III Plano entre 1968 e 1973. O IV Plano de Fomento Nacional coincidiu com o período em que se deu a Revolução de 25 de Abril de 1974 e não veio a ser aplicado (Silva, 2011).

No entanto, as intervenções nas área da regeneração, requalificação e reabilitação urbana em Portugal até ao início do Século XXI tiveram uma dimensão modesta, destacando-se apenas a Exposição Internacional de Lisboa de 1998 (EXPO'98) que representou um projeto urbano de requalificação social e urbana da zona oriental de Lisboa com forte influência nas políticas urbanas portuguesas.

2.5.2 Políticas e Programas em Portugal

Em Portugal, a evolução das políticas de regeneração urbana foi em parte semelhante à europeia tendo as intervenções direcionadas concretamente para a regeneração urbana surgido apenas no início da década de 1990.

Anteriormente a este período, os instrumentos direcionavam-se para a conservação do edificado, merecendo destaque o Programa Especial para a Reparação de Fogos ou Imóveis em Degradação ³⁵ (PRID) lançado em 1976, bem como a Lei dos Solos (MHUC, 1976b) que permitia a definição de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística ³⁶ (ACRRU) que vigoraram durante mais de 25 anos.

Em 1983 é relançado o programa PRID que apresentara "resultados animadores durante o período da sua vigência" e reforçava a ideia de que "a reabilitação do parque imobiliário é, com efeito, um imperativo cultural de defesa do património das cidades, vilas ou aldeias, cuja justificação económica" vinha "a ser reconhecida como parte decisiva dos programas habitacionais dos governos e autarquias" (MES, 1983, p. 4114).

No entanto, os resultados práticos deste relançamento foram manifestamente insuficientes não tendo este programa permitido "grandes progressos, devido à pouca adesão dos senhorios, motivada, em particular, pela vigência de um regime de arrendamento urbano já desadequado e incapaz de responder à nova dinâmica social, sobretudo à desatualização das rendas decorrente do seu anterior congelamento" (MES, 2000, p. 7444-(10)).

Estes fatores levaram à criação em 1988 do Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados ³⁷ (RECRIA) que era movido por instrumentos financeiros diferentes do anterior programa, mas cujo objetivo se prendia igualmente no financiamento de obras de conservação, beneficiação e recuperação do edificado degradado.

³⁵O PRID era financiado pelo Fundo de Fomento da Habitação e destinava-se "à concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural, incluindo as relativas à ligação às redes de abastecimento de água e eletricidade e esgotos" (MHUC, 1976a, p. 2240).

³⁶O Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de novembro abordava no Capítulo XI as ACRRU. O Art. 41.º definia como áreas críticas de recuperação e reconversão urbanísticas:

Aquelas em que a falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações (MHUC, 1976b).

³⁷O Programa RECRIA foi criado em 1988 e o seu regime jurídico foi aperfeiçoado em 1992 no Decreto-Lei nº 197/92, de 22 de setembro.

A 23 de junho de 1992 é aceite a candidatura de Portugal à realização da EXPO'98, um ano depois é delimitada a ACRRU da zona oriental de Lisboa e é aprovado o Regime de Ordenamento Urbano para a zona da intervenção da Exposição³⁸. Este conjunto de acontecimentos davam início a uma operação que propunha a renovação, reocupação, revitalização e requalificação urbanística e ambiental do território (Ferreira e Indovina, 1999, p. 161).

Esta intervenção que durou mais de 10 anos permitiu um enriquecimento que não se limitava "aos aspectos da qualidade urbanística e da criação de espaços de cultura e lazer", mas também aos "planos jurídico e institucional, nomeadamente no que diz respeito à realização de parcerias entre o Governo e as autarquias locais e à utilização de novos instrumentos de intervenção urbanística" (PCM, 2000, p. 2113).

Segundo a Presidência do Conselho de Ministros (PCM, 2000), "a experiência da EXPO'98 teve um impacto muito significativo em todo o País e veio contribuir para estabelecer um novo paradigma de qualidade do espaço urbano e de valorização das suas componentes ambientais" (p. 2113).

Apenas em 1994, no segundo Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) com duração de cinco anos e cujo 3º eixo estratégico consistia em promover a qualidade de vida e a coesão social, foi possível verificar uma intervenção operacional dirigida ao ambiente e revitalização urbana.

Esta intervenção constituiu um avanço conceptual e envolveu ações de melhoria da qualidade ambiental nas grandes concentrações urbanas e reabilitação de zonas degradadas não ficando limitada à reabilitação física do seu edificado.

O programa RECRIA tinha "vindo a revelar-se um instrumento legal de inegáveis virtudes como contributo para a melhoria significativa das condições de habitabilidade em edifícios degradados e, bem assim, para a tendência de inversão da situação de acentuada degradação que vinha ocorrendo há anos atrás nos edifícios habitacionais arrendados" (MEPAT, 1996b, p. 2193).

Procurando dar continuidade aos pressupostos que estiveram na génese desse programa: recuperar os imóveis degradados e "imprimir novo impulso ao processo de reabilitação urbana, criando condições potenciadoras de uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos antigos e de conservação do património edificado" (MEPAT, 1996b, p. 2194), em 1996 são lançados dois regimes:

- O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA);
- O Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH).

Estes regimes constituíam um "reforço do papel interventor dos municípios em matéria de reabilitação e renovação urbana" (MEPAT, 1996a, p. 2192) e previam um "sistema de apoio financeiro à realização de obras de conservação ordinária, extraordinária e de beneficiação a realizar por proprietários, senhorios (...) municípios ou arrendatários" (MEPAT, 1999, p. 73).

³⁸O Decreto-Lei nº 354/93, de 9 de outubro aprovava o Regime de Ordenamento Urbano para a zona de intervenção da Exposição e definia o plano de urbanização e áreas envolventes.

No entanto, o acesso ao financiamento nesses regimes era "vedado a muitos interessados em virtude da idade e dos reduzidos rendimentos auferidos" e é nesse sentido que é criado em 1999 o Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH) que dotava proprietários com fracos recursos económicos "de um apoio financeiro especial, através da concessão de empréstimo sem juros (...) destinado à realização de pequenas obras de conservação e beneficiação" (MEPAT, 1999, p. 73).

O Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) lançado em 2000 permitiu um olhar diferente sobre o papel das cidades no processo de desenvolvimento do país e imprimiu nas intervenções de carácter urbanístico uma preocupação sobre os aspectos económicos e sociais.

Neste documento estratégico é referido que no que respeita à melhoria do ambiente urbano se pressupunham "intervenções integradas, pois essa melhoria incide numa diversidade de questões sectoriais (urbanismo, transportes, energia, habitação, ação social, saúde e telecomunicações) e exige participações públicas e privadas" (PCM, 2000, p. 2111).

As ideias fundamentais e os eixos estratégicos sugeridos neste plano vieram a ser consagrados no terceiro PDR ³⁹ (2000 a 2005) com o qual veio a ser criado em 2000 "um programa ambicioso em matéria de requalificação urbana e valorização ambiental de cidades" (PCM, 2000, p.2111), o Programa POLIS – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental.

Das opções fundamentais do PNDES que o Programa POLIS espelhava, destaca-se o relevo que deveria ser dado "à capacidade do Estado assumir um papel de demonstração, de apoio e de mobilização de parcerias com as autarquias e os agentes locais" (p. 2111). Este programa procurava ainda "disseminar no País a experiência urbanística e organizacional que foi desenvolvida com reconhecido êxito na EXPO'98" (PCM, 2000, p. 2106).

O Programa POLIS propôs "com base nas disponibilidades financeiras do III Quadro Comunitário de Apoio (...) desempenhar um papel mobilizador e potenciador de iniciativas que visem a qualificação urbanística e ambiental das cidades" e pretendia "mostrar com intervenções exemplares e demonstrativas que não se deve desistir e que é possível intervir e criar espaços de qualidade onde só tem havido abandono e degradação" (PCM, 2000, p. 2106).

Em Portugal, mudanças da estrutura económica e social, acompanhadas por fluxos migratórios intensos nas últimas décadas do século XX constituíram, à semelhança com o que se sucedeu noutros países europeus, transformações profundas na estrutura de ocupação do seu território continental. No entanto, os problemas urbanos não eram "de uma mera gestão

³⁹ Algumas das orientações estratégicas do III PDR que diziam respeito ao ordenamento do território e ao ambiente e que inspiraram o Programa POLIS foram:

- Criação de novas centralidades urbanas no interior das áreas metropolitanas;
- Reconstrução e requalificação urbanas, bem como qualificação ambiental dos espaços urbanos e valorização de factores geradores de novas identidades;
- Reforço e consolidação de um sistema urbano equilibrado em termos nacionais, baseado na rede das cidades de média dimensão, que assegure qualidade de vida e condições ambientais (PCM, 2000, p. 2111).

sustentável das cidades, tema que constitui a tónica das abordagens comunitárias, mas tem indissociavelmente uma dimensão estratégica" que consistia em "«reinventar» as cidades, isto é, redefinir o seu papel numa nova organização do território" (PCM, 2000, p. 2112).

O Programa POLIS para dar resposta a este aspeto particular da realidade nacional, focava-se na "importância de concretizar uma política audaciosa e promover uma concertação de esforços para requalificar as cidades, melhorar a sua competitividade, reforçar o seu papel na organização do território e melhorar a qualidade de vida dos seus habitantes" (PCM, 2000, p. 2112).

De uma forma geral este programa apoiaria iniciativas centradas em torno quatro desígnios estratégicos e emblemáticos: Cidades Verdes, Cidades Digitais, Cidades do Conhecimento e do Entretenimento e Cidades Intergeracionais. Estes demonstram o leque de áreas que se deveriam tomar em consideração para resolver os múltiplos problemas das cidades em direção da regeneração urbana.

O principal objetivo deste programa foi inspirado numa recomendação feita pela DGOTDU em 1997 que referia a necessidade de "passar além da fase de experimentação em matéria de políticas urbanas e consagrá-las como pilares das novas políticas regionais e de ordenamento do território" (PCM, 2000, como citado em DGOTDU, 1997).

Os principais objetivos específicos do Programa POLIS foram:

- Desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- Desenvolver ações que contribuam para a requalificação e revitalização de centros urbanos, que promovam a multifuncionalidade desses centros e que reforcem o seu papel na região em que se inserem;
- Apoiar outras ações de requalificação que permitam melhorar a qualidade do ambiente urbano e valorizar a presença de elementos ambientais estruturantes, tais como frentes de rio ou de costa;
- Apoiar iniciativas que visem aumentar as zonas verdes, promover áreas pedonais e condicionar o trânsito automóvel em centros urbanos (PCM, 2000, p. 2113).

Em 2004 é aprovado um regime excecional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística motivado pela "degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do País" (MOPTH, 2004, p. 2920).

É nesse diploma que surge pela primeira vez uma referência às Sociedades de Reabilitação Urbana ⁴⁰ (SRU) cujo principal objetivo era promover a reabilitação de áreas urbanas

⁴⁰No Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio é concedida aos municípios a possibilidade de constituírem SRU, como forma de conceder meios efetivos de atuação aos poderes públicos. Estas sociedades representavam um instrumento empresarial focado em promover e controlar todo o procedimento de reabilitação

classificadas como zonas históricas em plano municipal de ordenamento do território e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Segundo Pinho (2010), estas SRU também se propunham a:

- Desenvolver e promover áreas de negócio como complemento à função habitacional e como fator de atração de novos habitantes e de mais investimento;
- Revitalizar o espaço público realizando melhorias nas acessibilidades, infra-estruturas e mobiliário urbano;
- Dinamizar o turismo, cultura e lazer (p. 1).

Em 2007 é lançada a Política de Cidades POLIS XXI para o período entre 2007 e 2013 na procura de "responder aos desafios crescentemente complexos que se colocam às cidades, superar as debilidades do sistema urbano nacional e transformar as (...) cidades em motores efetivos do desenvolvimento das regiões e do País" (MAOTDR, 2008b, p. 1).

Esta ambição concretizava-se em quatro objetivos operativos para o período de 2007 a 2013:

1. Qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade;
2. Fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade;
3. Qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente;
4. Inovar nas soluções para a qualificação urbana (MAOTDR, 2008b, p. 2).

De forma a concretizar os objetivos acima enunciados adotou-se uma visão de cidade a diferentes escalas territoriais que se traduzia nos seguintes eixos estratégicos:

1. Regeneração Urbana, dirigida a "espaços intra-urbanos específicos", que visava a "coesão e a coerência do conjunto da cidade" e envolvia "a articulação de diferentes componentes (habitação, reabilitação e revitalização urbanas, coesão social, ambiente, mobilidade, etc.) no quadro de operações integradas de regeneração urbana" (p. 2);
2. Competitividade/Diferenciação, que colocava "ênfase na cidade enquanto nó de redes de inovação e competitividade de âmbito nacional ou internacional" e visava o reforço do papel da cidade, "da sua capacidade competitiva e a valorização dos factores de diferenciação" (p. 3);
3. Integração Regional que colocava "o enfoque nas interações cidade-região e no reforço do «efeito cidade» como factor de desenvolvimento das áreas sob sua influência directa" (MAOTDR, 2008b, p. 3).

A Política de Cidades POLIS XXI compreendia um "conjunto de oportunidades para a criação de modelos de desenvolvimento urbano e estratégias de regeneração urbana assentes em lógicas de parceria, organização em rede da ação coletiva e construção de visão de cidade partilhada" (Chamusca, 2012, p. 6).

urbana (MOPHT, 2004). Por outras palavras, as SRU constituem "empresas públicas que dispõem de poderes especiais de intervenção, nomeadamente em matéria de licenciamento e expropriação" (MAOTDR, 2008b, p. 7).

Os instrumentos específicos que auxiliam a estruturação dos processos de intervenção da política encontram-se na figura 2.1 e foram financiados pelo FEDER em cerca de mil milhões de euros no âmbito dos Programas Operacionais ⁴¹ (PO) do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

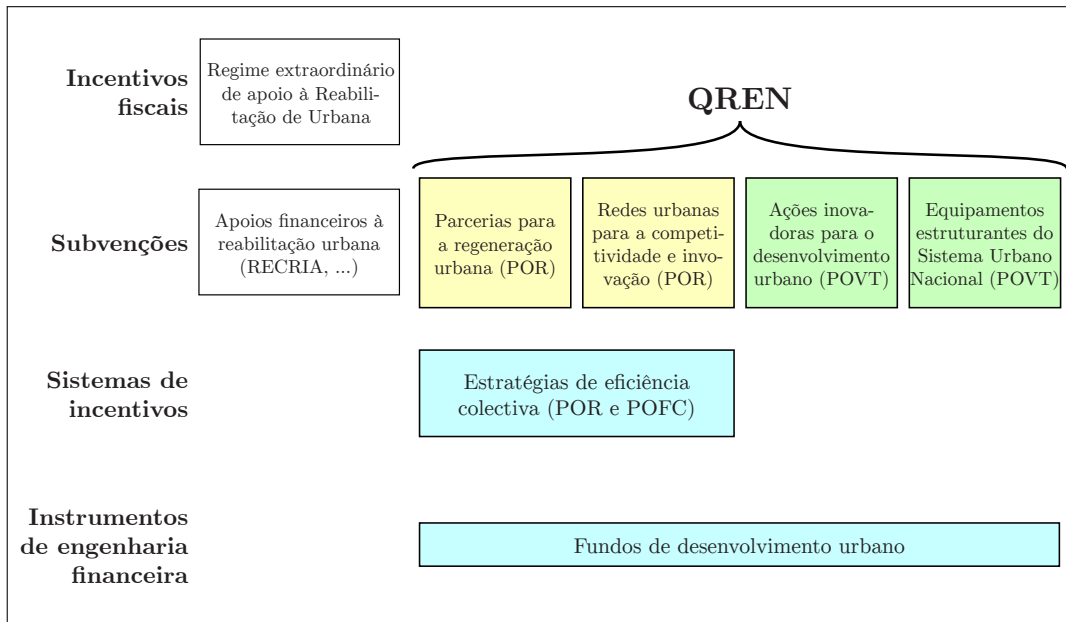


Figura 2.1: Instrumentos da Política de Cidades POLIS XXI. Adaptado de (MAOTDR, 2008b).

De entre os diferentes instrumentos que integraram esta política, merecem destaque em matéria da regeneração integrada de espaços urbanos, as *Parcerias para a regeneração urbana* (PRU) e as *ações inovadoras para o desenvolvimento urbano*.

As PRU, que se integravam nos Programas Operacionais Regionais (POR), constituíam ações integradas de regeneração de espaços intra-urbanos e até 2015 definiram-se 60 operações de regeneração urbana (Silva, 2011, como citado em Carvalho, 2008).

Estas operações traduziam-se no financiamento de Programas de Ação integrados, preparados e implementados por Parcerias Locais lideradas pelos municípios, mas que envolveriam igualmente a participação de:

Empresas, associações empresariais, serviços da administração central e outras entidades do sector público, concessionários de serviços públicos, em particular na área dos transportes e ambiente, instituições de ensino, formação profissional e investigação, organizações não governamentais, moradores e suas associações e outros atores urbanos portadores de projetos relevantes para a regeneração urbana do território em causa e para a qualificação da sua inserção no conjunto da cidade (MAOTDR, 2008b, p. 4).

As *ações inovadoras para o desenvolvimento urbano* dinamizavam "soluções inovadoras de resposta às procuras e aos problemas urbanos, centradas (...) na eficiência e reutilização

⁴¹<http://www.qren.pt/np4/POs>

de infraestruturas e equipamentos existentes, na exploração das oportunidades que as novas tecnologias oferecem, na capacitação das comunidades locais e no desenvolvimento de novas formas de parceria público-privado" (MAOTDR, 2008b, p. 6).

Estas ações integravam-se no Programa Operacional Temático de Valorização do Território ⁴² (POVT) e abrangiam várias áreas temáticas como:

- Acessibilidade e mobilidade urbana;
- Gestão do espaço público e do edificado;
- Construção sustentável;
- Criatividade e empreendedorismo na valorização dos recursos territoriais;
- Governação urbana com incremento da participação dos cidadãos e dos actores económicos e sociais (MAOTDR, 2008b, p. 6).

Estas temáticas caminhavam a par das PRU no sentido de tornar as cidades espaços ativos de competitividade, cidadania e qualidade de vida ao mesmo tempo que procuravam estimular a transição de uma visão isolada da cidade para um quadro de cooperação urbana em rede (Silva, 2011).

Tanto estes como os restantes instrumentos específicos da Política de Cidades POLIS XXI procuravam articular-se com outros domínios de intervenção previstos nos POR com relevância para o sucesso das operações integradas de desenvolvimento urbano, bem como, com as restantes políticas de reabilitação urbana em vigor.

A associação entre governança territorial e regeneração urbana verificada com a implementação da política possibilitava o financiamento de programas de ação que deviam "responder de forma integrada aos problemas sentidos em todas as dimensões da urbanidade, promovendo a participação e a responsabilização dos diferentes atores" (Chamusca, 2012, p. 6).

No entanto, Chamusca (2012) tece a seguinte consideração sobre esta política:

A aplicação prática dos programas (...) parece traduzir uma insuficiente apropriação e territorialização dos princípios da governação e da regeneração urbana, visíveis por exemplo no predomínio das intervenções de reabilitação do espaço físico, no crescimento das parcerias público-privadas (com grande importância do capital e dos interesses de grandes grupos privados), no reduzido envolvimento da sociedade civil e numa deficiente articulação e cooperação à escala supramunicipal (p. 6).

O regime de reabilitação urbana (Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio) em vigor desde 2004 que regulava "essencialmente um modelo de gestão das intervenções de reabilitação urbana, centrado na constituição, funcionamento, atribuições e poderes das sociedades de reabilitação urbana" (MAOTDR, 2009a, p. 7956), é substituído em 2009 por um novo regime (Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro) criado com o intuito de readaptar a legislação às novas exigências do processo de reabilitação urbana.

⁴²<http://www.povt.qren.pt/>

O novo regime jurídico da reabilitação urbana deveria proceder "ao enquadramento normativo da reabilitação urbana ao nível programático, procedimental e de execução". Neste diploma associa-se "à delimitação das áreas de intervenção (...) a definição pelo município dos objetivos da reabilitação urbana (...) e dos meios adequados para a sua prossecução" (MAOTDR, 2009a, p. 7956).

Este documento viria a ser revisto primeiro em 2012 (Lei nº 32/2012, de 14 de agosto) e mais tarde em 2014 (Decreto-Lei nº 136/2014, de 9 de setembro) encontrando-se atualmente em vigor.

2.5.3 Resumo

O caso português destaca-se da realidade europeia por apresentar algumas especificidades particulares inerentes à história, geografia e economia do país. No entanto e à semelhança com o caso europeu, as primeiras intervenções procuravam resolver os problemas físicos do edificado e a experiência permitiu aperfeiçoar instrumentos financeiros que apresentaram bons resultados.

Foram implementados diversos regimes e programas vocacionados para a melhoria das condições de habitabilidade com base em intervenções em imóveis e áreas degradadas como o PRID, o RECRIA, o REHABITA ou o RECRIPH.

A EXPO'98 foi uma intervenção com inegável peso face à temática da regeneração urbana e atravessou um período de mudança no pensamento político quanto ao papel das cidades e quanto às políticas urbanas refletida pelas transformações na ocupação do solo que afetaram a estrutura económica, social e demográfica.

O Programa POLIS assumiu de certa forma essa mudança política. Com base na experiência da EXPO'98 e com as opções fundamentais do PNDES propunha-se desenvolver operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental a implementar medidas complementares para melhorar as condições urbanísticas e ambientais das cidades.

Com esse programa surgem as SRU que representavam um instrumento público de intervenção direta no território através da promoção e controlo dos procedimentos necessários para revitalizar o espaço público, dinamizar o turismo, cultura e lazer, desenvolver áreas de negócio e reabilitar o território.

Já no período entre 2007 e 2013 é implementada a Política de Cidades POLIS XXI que apresentou um conjunto de estratégias e instrumentos de intervenção para dar seguimento à resolução dos problemas das cidades que estão em constante evolução. As PRU constituíam um desses instrumentos e lidavam diretamente com a regeneração do território. A sua organização era idêntica às parcerias, que se defendiam como método eficaz de intervenção noutras cidades europeias, já que envolviam um conjunto de intervenientes (sector público, privado e população) que em equilíbrio e articulação procuravam responder às exigências físicas/ambientais, sociais/culturais e políticas/económicas.

2.6 Síntese

Tecem-se agora algumas conclusões sobre as aprendizagens que se podem reter tanto dos conceitos teóricos como do passado a nível das políticas e programas de RU na Europa e em Portugal. Assim será possível delinear o seu contexto atual de forma a compreender como se deve articular a nova metodologia.

Ao apresentar-se o conceito de RU foi possível identificar várias causas e várias consequências da evolução das cidades no tempo e no espaço. A panóplia de fatores interligados à evolução resulta numa diversidade de formas de encarar os problemas que variam entre outras características no delinear de prioridades, nos intervenientes, nas formas e origens do financiamento, na dimensão e na área de intervenção e nas circunstâncias sociais/culturais, demográficas, políticas/económicas e físicas/ambientais.

Segundo (Parkinson, 1996), citado por Carter (2000), a globalização e a reestruturação económica fizeram incrementar os problemas económicos, sociais e físicos que muitas cidades enfrentam e simultaneamente reduziram o poder e controlo que as instituições, quer públicas quer privadas, têm sobre as decisões económicas que afetam o bem-estar da sociedade.

Da análise ao confronto entre definições retira-se a ideia de que, apesar de não haver um consenso geral na comunidade sobre a definição de regeneração urbana, existem linhas comuns que tornam possível entendê-la como um procedimento que, perante diferentes causas que conduziram à necessidade de regenerar o território, procura a melhoria da qualidade de vida e o bem estar social, intervindo no território e adaptando-o às constantes alterações de carácter físico, ambiental, social, cultural e económico a que está sujeito.

Está cada vez mais presente a ideia de que a regeneração urbana de áreas carenciadas é essencial para o sucesso a nível regional e nacional e como tal caminha-se no sentido de criar mais instrumentos políticos diretamente vocacionados para abordarem a RU de uma forma eficaz. Isto pode ser visto como uma resposta particular às rápidas mudanças sociais e económicas que a sociedade tem vindo a viver (Carter, 2000).

As cidades são influenciadas por agentes vindos tanto do exterior como do interior e os problemas que se geram apresentam diferenças que exigem respostas ajustadas a cada realidade. Essas diferentes respostas traduzem-se como já foi referido em diferentes abordagens que de uma forma geral variam no papel desempenhado pelo sector público, nas prioridades estabelecidas e nos instrumentos financeiros à disposição.

A experiência revelou que abordagens não integradas apresentam limitações quando tentam resolver os problemas com que uma área degradada se depara. Segundo Carter (2000), a ausência de visão estratégica de longo prazo caracterizou grande parte do passado dessas políticas de regeneração urbana que evoluíram caminhando no consenso de que o sucesso das abordagens exigia uma intervenção que se baseasse numa estratégia forte, delineada a uma escala local, multi-setorial e que envolvesse parcerias.

O papel do setor público na estratégia pode ser financeiro, associado ao financiamento dos programas e atribuição de subsídios, dinamizador, uma vez que deve apostar no desenvolvimento dos espaços comuns e das infraestruturas necessárias de forma a ser possível receber diferentes

funções territoriais, social, na medida em que deve responder às carências habitacionais e às dinâmicas socioculturais da população e político, uma vez que fica a seu cargo o desenvolvimento de estratégias, programas e regulamentos que facilitem e promovam a reabilitação física dos espaços. Desta forma o setor público ao criar boas condições no território incentiva o investimento do setor privado na regeneração, tornando-a possivelmente mais viável e apela à população a tomada de iniciativa e a participação no processo, aproximando as soluções desenvolvidas das reais necessidades.

As parcerias são um instrumento de apoio tanto às políticas como às estratégias de regeneração urbana que correspondendo a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades.

Ao envolver a participação ativa do setor privado e assumindo a importância que já caracteriza o envolvimento do setor público descentraliza-se o processo, permitindo a participação e o envolvimento de outros intervenientes incluindo novos *stakeholders*, investidores, outras entidades do sector público, associações empresariais e a própria população.

A divisão de tarefas e financiamentos entre diferentes parceiros permite que a sua operacionalização seja mais rápida resultando numa maior eficácia no processo. Por outro lado ao serem integrados outros parceiros os resultados a alcançar podem ser mais rentabilizados em termos de aceitação por parte da população e dos diferentes sectores públicos e em termos de gestão de recursos financeiros e humanos dado o maior rigor e controlo entre as partes.

Carter (2000) apresenta quatro razões que justificam a escolha das parcerias entre outros instrumentos que contribuem dar resposta aos desafios de qualificação do espaço público e do ambiente urbano, do desenvolvimento económico, social e cultural:

1. O caminhar das agendas políticas nacionais e europeias no sentido das parcerias, tal como é o exemplo das PRU em Portugal. O acesso aos fundos só é permitido em alguns programas caso exista uma parceria e os concursos que se lançam, dado a sua exigência, dificilmente serão ganhos por instituições que não se envolvam em parcerias entre os sectores público e privado;
2. A dimensão e complexidade dos problemas urbanos que exigem estratégias integradas, multi-facetadas, coordenadas e que englobem um leque largo de intervenientes;
3. As dificuldades associadas ao modelo governativo e à fragmentação de tarefas e organizações envolvidas nas questões urbanas. As parcerias surgem como alternativa, e como eixo de transmissão entre as várias ramificações da estrutura governativa;
4. A população tem-se mostrado cada vez mais ativa e exigente quanto às respostas dadas pelos órgãos governativos face aos problemas nas áreas da habitação, saúde, educação e criminalidade. A procura por parte da população de soluções adequadas e respostas eficientes aos diferentes locais é confrontada muitas vezes com um modelo de decisão de natureza paternalista das iniciativas das entidades governativas.

No entanto as parcerias deparam-se com desafios ao seu funcionamento tais como a criação de mecanismos institucionais de incentivos, sanções e recursos adequados à integração de ações nacionais/locais, públicas/privadas que surtam verdadeiro efeito. Segundo Mackintosh (1992)

citado por Carter (2000), as parcerias podem ser ambíguas devido aos processos negociais e potencialmente conflituosos envolvidos.

Mawson et al. (1995) citado por Carter (2000) afirma que existe uma tendência para que o principal parceiro desenvolva o processo à sua imagem resultando em desequilíbrios no estabelecimento de prioridades. A experiência revelou justamente que surgem complicações de coordenação associadas ao papel, à responsabilidade e ao peso na tomada de decisões de cada parceiro que tendem a encarar os desafios de uma forma independente, quebrando o desígnio inicial da abordagem: ser integrada.

Segundo Carter (2000), o trabalho de forma integrada e participada exige uma nova cultura de união caso se pretendam atingir resultados sustentáveis. A integração de vários intervenientes corresponde a dois eixos paralelos que deverão incluir um espectro de preocupações abrangente. O primeiro eixo diz respeito às ligações dentro do sector público, de forma a gerarem respostas eficientes e adaptadas à regeneração sustentável. O segundo eixo aproxima todos os *stakeholders* e restantes entidades de interesse na intervenção, de forma a dar resposta aos desafios complexos que são os problemas do território.

Nesta visão de Carter (2000) a integração limita-se à aproximação de um conjunto de intervenientes devendo também ser considerada a integração de vários domínios de intervenção (social, económico, ambiental, cultural, urbanístico) tal como sugere a Declaração de Toledo.

A abordagem deve portanto possibilitar o retorno financeiro, a beneficiação física dos locais a intervir ponderando o peso do meio ambiente e assegurar o foco nas questões sociais e culturais, muitas vezes causas dos restantes problemas, conduzindo à melhoria a longo prazo, das condições de vida nas cidades. A forma de alcançar estes objetivos deverá ser integrada, eficiente e rigorosa sendo as parcerias um instrumento com potencial nessa área.

Capítulo 3

Metodologias de Regeneração Urbana: Casos de Estudo

3.1 Introdução

Cerca de três quartos da população da UE vive em áreas urbanas e mais de metade delas em cidades com mais de duzentos mil habitantes. Na Europa existem ainda mais de 3.500 cidades com população acima de 10.000 habitantes que representam uma percentagem relativamente alta de habitantes (Drewe, 2000). Em Portugal contabilizam-se 125 cidades com mais de 5.000 habitantes, 7 delas com população superior a 100.000 habitantes (Brinkhoff, 2016).

Tendo em conta este cenário e dado que cada aglomerado urbano pode ser sujeito a diferentes intervenções no âmbito da RU, contabiliza-se um número expressivo de possíveis casos práticos de estudo a analisar.

Realçando igualmente as particularidades de cada área de intervenção, que suscitam diferentes tipos de abordagens como a regeneração de centros históricos, a revitalização de antigas zonas industriais de interesse ou a conservação de pequenas e médias zonas urbanas, a produção de conclusões abrangentes representativas de todas as experiências do passado revela-se uma tarefa desafiante.

No entanto, é importante fazer uma análise à escala da intervenção dado que será possível identificar diferentes explicações para os problemas urbanos e poder-se-ão retirar várias aprendizagens, nomeadamente na forma como evoluíram esses problemas e a nível das opções estratégicas tomadas para os resolver. Estas aprendizagens serão úteis para tecer conclusões mais próximas da realidade.

Uma vez que a análise e confronto de intervenções de regeneração urbana não constitui o objetivo principal deste trabalho, consideram-se estas aprendizagens, particulares aos casos de estudo que serão apresentados, como uma mais valia adequada ao desenho da nova metodologia.

Tendo em vista evitar os erros cometidos no passado é essencial adaptar as metodologias já utilizadas e que conduziram a bons resultados de forma a contribuírem para os novos desafios.

Os casos de estudo selecionados abrangem diferentes instrumentos urbanísticos e abordam intervenções tanto em centros históricos bem como em zonas periféricas.

O caso de estudo europeu abordado corresponde a duas intervenções com início em 1998 e 2004 no *Quartiere Sant' Eusebio* localizado na cidade italiana de Cinisello Balsamo. O caso de estudo português corresponde à intervenção no Quarteirão das Cardosas localizado na cidade do Porto que decorreu entre 2007 e 2012.

Desta forma procurou-se abrir o leque de informação passível de recolher e que será utilizada para a criação, fundamentação e justificação da nova metodologia a que esta dissertação se propõe.

A análise dos projetos segue um esquema que procura dar o conhecimento resumido das características e problemas existentes no território a intervir, dos intervenientes, das ações, do financiamento e dos resultados das intervenções.

O esquema organiza-se da seguinte forma:

- Caracterização da área de intervenção (AI) e do projeto:
Realiza-se um breve enquadramento histórico e urbanístico bem como uma caracterização socio-demográfica da AI e um enquadramento do projeto. (Identificam-se as delimitações de intervenção, apresentam-se dados que permitem tomar conhecimento da dimensão e especificidades da AI);
- Diagnóstico da AI:
Apresentação e identificação dos problemas bem como das mais valias que as intervenções possam trazer à AI;
- Descrição do projeto:
Tendo tomado conhecimento da AI e dos desafios subjacentes, identifica-se de que forma a intervenção se debruça nas diferentes problemáticas encontradas e qual o papel dessas intervenções para a resolução dos problemas, avaliando-se a forma como foi abordada a questão da RU, os instrumentos utilizados, as prioridades no plano de ação e as formas de financiamento do programa;
- Análise *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (SWOT):
A utilização da análise SWOT permite sintetizar a análise feita aos objetos de estudo tanto ao nível interno como externo. Com base no conhecimento sobre a AI e analisando a descrição do projeto é possível construir uma matriz que realce as Forças (*Strengths*) e Fraquezas (*Weaknesses*) que caracterizam o interior da AI e confronte-as com as Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*) que representam o exterior da AI;
- Análise crítica e confronto dos casos de estudo:
Na secção 3.4 procura-se estabelecer um conjunto de ensinamentos provenientes das práticas de regeneração urbana. Faz-se referência a algumas conclusões já desenvolvidas em bibliografia e procede-se a uma avaliação global das análises SWOT construídas para cada caso de estudo. Tecem-se finalmente conclusões capazes de ilustrar as boas e más práticas de regeneração urbana que caracterizam a realidade das intervenções de RU.

3.2 Europa

3.2.1 Cinisello Balsamo (Milão): *Quartiere Sant' Eusebio*

Cinisello Balsamo é uma cidade italiana da região Lombardia que faz parte da Área Metropolitana de Milão (AMM) e encontra-se 10 *km* a norte do centro da cidade de Milão, tal como se pode ver na figura B.1 em anexo. Até aos anos 1920, esta cidade periférica constituía uma área essencialmente agrícola, mas com a industrialização do norte de Milão nos anos 1950 surge a necessidade de mão de obra e a cidade transforma-se num dormitório clandestino ¹, acolhendo um grande número de operários, maioritariamente migrantes das regiões do norte de Itália (SP, 2010a, pp. 813–820).

Este facto traduz-se no primeiro salto demográfico que a cidade sofreu, tal como se pode verificar na figura 3.1. Nos anos 1960 ocorre um segundo aumento da população que leva o *Comune* ² di *Cinisello Balsamo* a lançar um programa de habitação social que passou pela construção de vários edifícios nas zonas periféricas que viriam a ser ocupados por migrantes vindos das regiões do sul de Itália.

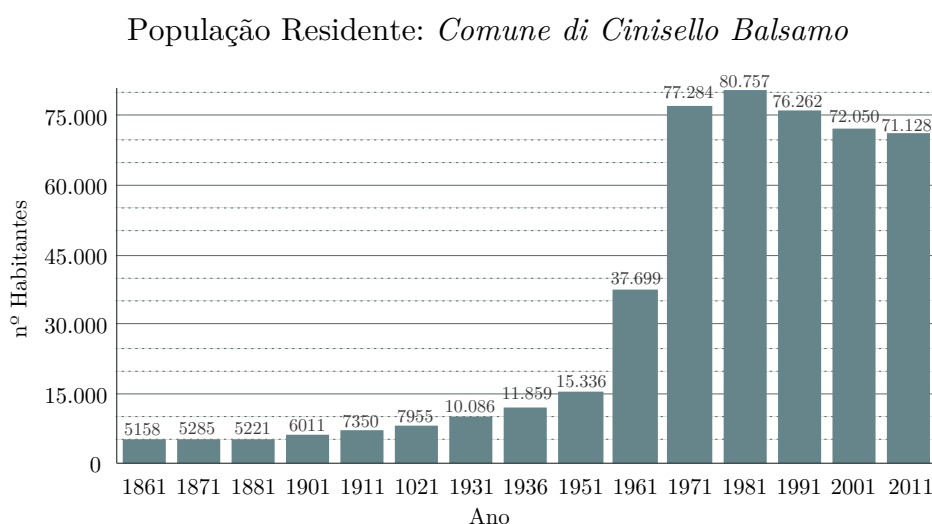


Figura 3.1: Evolução demográfica do *Comune di Cinisello Balsamo*, por número de habitantes residentes. Fonte: (TUTTITALIA, 2016).

Em 1974 são construídos dois complexos habitacionais numa das zonas da cidade, *Quartiere Sant'Eusebio*, denominados por *Palazzone* ³, ilustrado na figura 3.2 e *Cinque Torri* ilustrado

¹As habitações auto-construídas nos anos 1950 pela maioria dos operários migrantes que não tinham direito a residência nas chamadas *villaggi industriali*, definiam-se como *coree* (nome inspirado na Guerra da Coreia que decorria no mesmo período). Na prática constituíam barracas construídas durante a noite ou durante os fins de semana com a ajuda de amigos e familiares, onde viviam nos anos 1960 cerca de 70.000 pessoas divididas entre *Bollate*, *Cinisello Balsamo* e *Nord Milano*.

²*Comune*, corresponde em português ao órgão de administração local equivalente a município.

³O edifício *Palazzone* de 8 pisos assentava sobre pilotis e apresentava uma planta em U, com um espaço verde no centro e um conjunto de 15 escadas que davam acesso em altura. Era constituído por 288 fogos com áreas de 115 *m*², 98 *m*² e 81 *m*², dimensões superiores à maioria das restantes habitações sociais já que se destinava a famílias numerosas.

na figura 3.3. Em conjunto e dada a sua dimensão e capacidade, estes complexos representavam um grande impacto na zona, albergando cerca de 1400 habitantes num total de 370 fogos. Estas construções pertenciam ao Estado e suportavam um grande número de residentes que deveriam pagar uma renda de acordo com a tipologia de fogo que habitavam. Os edifícios apresentavam um piso térreo amplo e interligado devido à presença de pilotis bem como espaços verdes centrais comuns que à partida motivavam um ambiente de clausura e difícil vigilância.

As construções de carácter social no *Quartiere Sant'Eusebio* precedentes apresentavam características diversas, destacando-se *Le Villette*, conjunto de nove edifícios de três pisos com pequenos jardins individuais e os nº 14 e nº 15 da *Via del Carroccio*, edifícios em linha de quatro pisos e jardim comum como se pode verificar na figura B.2 em anexo.



Figura 3.2: *Quartiere Sant'Eusebio: Palazzone*, fotografia do alçado Este.

Fonte: www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/IMG/jpg/palazzoneA.jpg



Figura 3.3: *Quartiere Sant'Eusebio: Cinque Torri*, fotografia do conjunto das três torres Este.

Fonte: www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/IMG/jpg/5torriA.jpg

A par das diferenças físicas e estruturais do edificado no *Quartiere Sant'Eusebio* surgem ainda diferenças culturais resultantes do choque entre os migrantes do norte e do sul. Estas diferenças culturais conduziram a conflitos frequentes que foram progredindo com o aproximar dos anos 1980 e com o agravamento das condições económicas.

A degradação do *Palazzone* e das *Cinque Torri* foi um processo rápido e coincidente com o encerramento das principais fábricas da área. Algumas famílias mudaram-se à procura de melhores condições de trabalho, outras permaneceram e acabaram por não se adaptar às novas circunstâncias económicas e sociais.

As tipologias dos fogos estavam desajustadas com a realidade das famílias que dada a situação económica não tinham a possibilidade de pagar o correspondente valor das rendas. A incompatibilidade entre a dimensão dos agregados familiares e o valor das rendas conduziu ao abandono forçado de muitas habitações (CCB, 1998).

Os fogos deixados livres eram ocupados abusivamente, começando a surgir nos espaços verdes comuns entre edifícios atividades criminais como o tráfico de droga e armas e o desemprego,

a toxicod dependência, o cárcere e a pobreza passavam a ser realidades das famílias residentes.

Apesar deste cenário negro, surgem no seio da comunidade local vários grupos que reúnem esforços para combater a situação que caracterizava o *Quartiere*, resultando em medidas como a criação de uma carreira de autocarro que fazia a ligação ao centro de Cinisello Balsamo, a criação de um mercado e de um edifício comunitário destinado às associações locais e a serviços de proximidade e assistência, no aumento do controlo policial e na vedação do *Palazzone* (SP, 2010a, pp. 813–820).

Atualmente, dos 76 mil cidadãos do Município de Cinisello Balsamo, 5,8 % habita o *Quartiere Sant' Eusebio* e mais de 1000 no *Palazzone*. O papel ativo da população foi determinante para que, em 1999, o *Quartiere* viesse a integrar o programa experimental *Contratto di Quartiere* (CdQ), lançado pelo *Ministero dei Lavori Pubblici Italiano* em 1998, destinando-se a zonas com edificado degradado, carências ao nível dos serviços e infraestruturas e fraca coesão social (CCB, 1998).

A intervenção em *Sant' Eusebio* foi alvo de duas edições do *Contratto di Quartiere* que se interligaram: a primeira (CdQ I) com início em 1998 e a segunda (CdQ II) com início em 2004.

O *Comune di Cinisello Balsamo* em conjunto com a *Azienda Lombarda Edilizia Residenziale Milano* (ALER) ⁴ e a *Regione Lombardia* ⁵ decidem desenvolver um projeto integrado de intervenção que se orientava para a reabilitação do edificado, para a resolução das questões sociais e para o aumento da qualidade de vida. Estas instituições financiaram 33 % do projeto e os restantes fundos correspondiam à participação do *Ministero dei Lavori Pubblici Italiano*. Na figura 3.4 podem-se verificar os valores financiados por cada instituição.

O *Comune di Cinisello Balsamo* decidiu aplicar esforços no tipo de abordagem participativa e criou uma estrutura denominada *Laboratorio di Quartiere* que reunia signatários, técnicos, associações, cidadãos e os habitantes do *Palazzone* e das *Cinque Torri*. Este instrumento era responsável por reunir o parecer de todos estes intervenientes de forma a definir os conteúdos dos diversos projetos que constituem o CdQ.

O *Laboratorio* afirma-se como mais do que um grupo de trabalho. Representava igualmente um local onde se debatiam toda e qualquer atividade do programa e se criava uma linguagem de partilha e aprendizagem que conduzia a decisões consensuais (CCB, 1998).

Após conclusão do programa, esta estrutura manter-se-ia ativa, representando uma forma da comunidade e das instituições locais darem seguimento ao percurso de melhoria das condições de vida no *Quartiere*.

A par deste instrumento que se focava na tomada de decisão, existia um *Gruppo di Coordinamento* responsável pelos aspectos técnicos do CdQ. Os seus objetivos prendiam-se no

⁴A ALER é uma entidade pública de natureza económica, responsável pela gestão da habitação pública e pelo exercício das políticas de habitação na província de Milão (ALER, 2015).

⁵A *Regione Lombardia* possui uma junta regional articulada em 14 Direções Gerais responsáveis por operacionalizar as políticas expressas pelo governo regional. A *Direzione Generale Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo* bem como a *Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità* contactam diretamente com as questões territoriais (Nobile et al., 2001).

Capítulo 3. Metodologias de Regeneração Urbana: Casos de Estudo

desenvolvimento e gestão dos projetos locais, no apoio e orientação aos diferentes grupos de trabalho, bem como a sua coordenação com o objetivo geral de ver a totalidade dos trabalhos concluídos (Viscardi, 2001).

De forma a alcançar estes objetivos pode-se sintetizar o trabalho desenvolvido pelo *Gruppo di Coordinamento* nas seguintes atividades/etapas:

1. Desenho da estrutura organizacional do CdQ;
2. Apoio técnico aos projetos e atividades do *Laboratorio di Quartiere* e interlocução entre esta e outras instituições;
3. Finalização do projeto de execução, acompanhamento e gestão estratégica do projeto (Viscardi, 2001).

O primeiro CdQ em *Sant' Eusebio* dividia-se em três projetos com objetivos específicos e à responsabilidade de várias instituições como se pode verificar na tabela 3.1.

Tabela 3.1: Projetos do primeiro *Contratto di Quartiere di Sant' Eusebio*: Objetivos e intervenientes.

Projeto	Objetivos	Intervenientes
<i>Progetto Casa</i>	<ul style="list-style-type: none">• Reestruturação dos fogos, criando novas tipologias que resultam na criação de 80 novos lares;• Desenvolvimento de um plano de realojamento;• Reabilitação dos fogos e respetivas redes técnicas, bem como espaços comuns e a instalação de novos elevadores;• Melhoria das condições gerais de habitação.	<ul style="list-style-type: none">• <i>Laboratorio di Quartiere</i>;• Habitantes;• ALER;• <i>Ufficio Casa</i>;• <i>Polizia di Stato</i>;• <i>Polizia Municipale</i>;• <i>Servizio Socioeducativo</i>;• <i>Sindacato Inquilini Casa e Territorio</i> (SICET).
<i>Progetto Spazi Pubblici</i>	<ul style="list-style-type: none">• Identificação e caracterização dos espaços públicos respetivos aos edificios a intervir;• Identificação das funções, atividades e serviços com potencial estratégico para melhorar a qualidade do espaço;• Identificação de modelos de gestão que se adequam ao projeto com base no seu desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none">• <i>Laboratorio di Quartiere</i>;• Habitantes;• <i>Scuola Zondonai</i>;• <i>Scuola Garcia Villas</i>;• <i>Biblioteca Municipale</i>;• <i>Comune di Cinisello Balsamo</i>.
<i>Progetto Lavoro</i>	<ul style="list-style-type: none">• Procurar formas de incentivar, apoiar e promover projetos empreendedores;• Criação de um edificio de serviços que albergue atividades comerciais e artesanais.	<ul style="list-style-type: none">• <i>Laboratorio di Quartiere</i>;• Habitantes;• <i>Centro de Emprego</i>;• <i>Agenzia Sviluppo Nord Milano</i>.

O *Progetto Casa* apresentava ações que incidiam no edificio *Palazzone* e incluíam a reabilitação de todos os 288 fogos e a reestruturação daqueles de maior área, resultando na criação de 80 novos fogos de tipologia mais atrativa. Paralelamente, seria desenvolvido um plano de

realojamento com transferência definitiva de 60 famílias e a criação de uma *comunità alloggio per anziani*⁶ (CCB, 1998). O realojamento das famílias exigia o abandono, ainda que temporário, das habitações para que se pudessem realizar as obras de recuperação e foi uma medida muito contestada pelos habitantes.

O *Progetto Spazi Pubblici* distinguiu-se dos restantes por apresentar um desenvolvimento alargado no tempo e no espaço. Abordava por um lado as relações entre os habitantes, o *Quartiere* e a cidade e por outro lado a identificação de serviços inovadores que conduziriam a uma maior coesão social (CCB, 1998).

O *Progetto Lavoro* procurava promover uma cultura empreendedora e a construção de estratégias locais que atuassem diretamente nas políticas laborais. Para tal, o *Laboratorio di Quartiere* fez uma pesquisa sobre o mercado de trabalho local para compreender as dinâmicas das empresas e adaptar o projeto às suas especificidades. O resultado seria a construção de um espaço com uma área de 170 m², dividida em 5 módulos que seriam atribuídos a pequenas empresas mediante concurso (SP, 2010a, pp. 813–820).

Em 2003, a *Regione Lombardia* aprova a realização da segunda edição do CdQ à qual o *Comune di Cinisello Balsamo* se candidata no ano de 2005. Até 2007 é desenvolvido um projeto que dava continuidade ao trabalho iniciado no CdQ I e as intervenções tiveram início em 2008 (Morandi et al., 2010).

Contrariamente à primeira edição, o CdQ II não se limitava a intervir exclusivamente no *Palazzone* e nas *Cinque Torri*, mas estende o seu raio de ação a um conjunto de outros edifícios de habitação social e a intervenções no espaço público como se pode constatar na figura 3.4 onde se apresenta o conjunto de estruturas afetadas às duas edições do *Contratto di Quartiere* (SP, 2010a, pp. 813–820).

Na figura 3.4 é ainda possível verificar os valores e fontes de financiamento do CdQ II cuja despesa coube em mais de 77% à *Regione Lombardia*, tendo a restante percentagem ficado a cargo do *Comune di Cinisello Balsamo* (15%) e ALER (8%).

Do ponto de vista do património físico dava-se continuidade aos trabalhos de reabilitação e reestruturação nos edifícios acima referidos onde, para além da redefinição das tipologias disponíveis, se criavam novos volumes de apoio à função habitacional e se fazia a manutenção dos espaços ajardinados.

O CdQ II procurava também intervir nos espaços comuns das seguintes habitações sociais:

- *Via del Carroccio 14/15*: Devido ao melhor estado de conservação e ao carácter menos problemático do complexo habitacional, previa-se apenas a manutenção das áreas comuns e ajardinadas;

⁶Espaços semelhantes a centros de ação social de acolhimento da terceira idade, onde é dada assistência de enfermagem, é facilitada a realização de convívio sociocultural com o exterior da estrutura e é garantida assistência em caso de emergência. Distinguem-se dos lares da terceira idade pelo número reduzido de hóspedes e por se tratarem de apartamentos comuns onde se procura recriar um ambiente que transporta as pessoas de volta às origens.

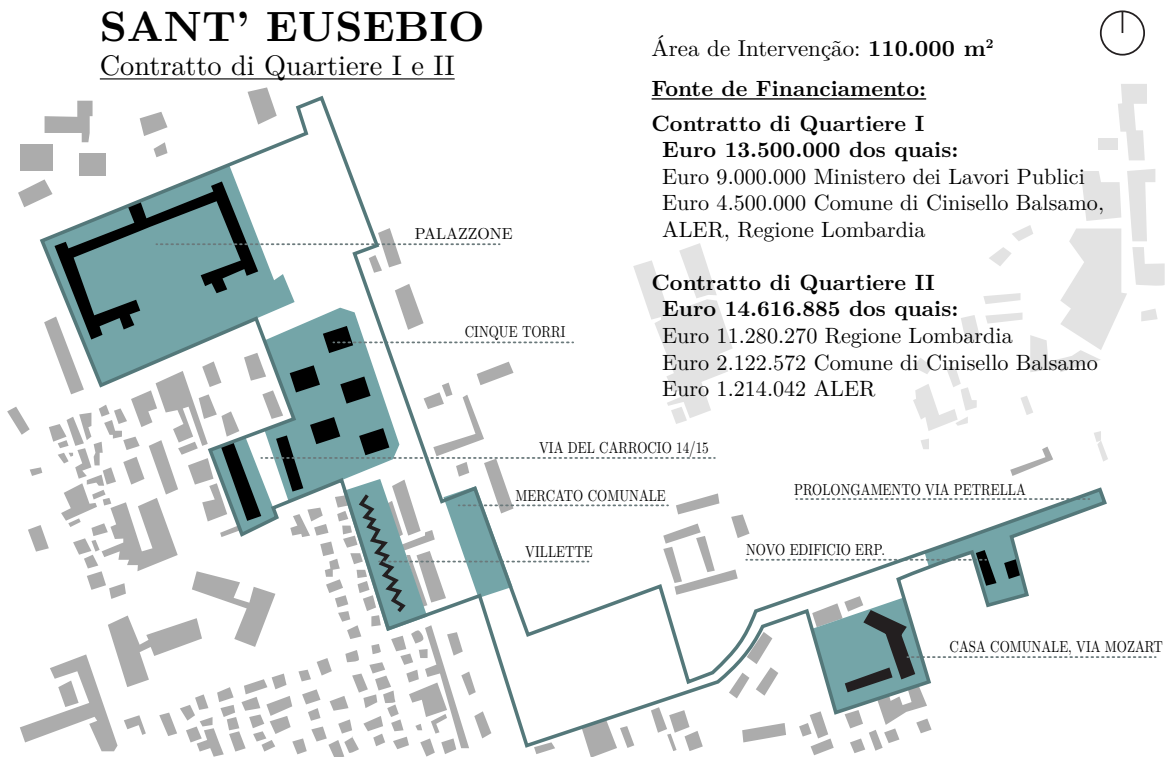


Figura 3.4: *Quartiere Sant'Eusebio*: Planta e fonte de financiamento das intervenções dos *Contratto di Quartiere*. Adaptado de (Morandi et al., 2010).

- *Villette*: A intervenção incidia tanto na melhoria do estado de degradação dos edifícios bem como na redefinição dos espaços verdes e reservados ao estacionamento;
- *Casa Comunale Via Mozart*: Intervenções do mesmo foro que as da *Villette*;
- *Nuovo Edificio ERP*: Construção de um novo edifício de habitação social na *Via Petrella*, com um total de 20 fogos.

No que diz respeito ao espaço público previa-se a transformação da *Via Cilea*, uma das principais avenidas que representava uma barreira física no *Quartiere*, num eixo dinâmico que suportasse atividades económicas e culturais. Para tal deveria-se redesenhar o espaço e criar uma via de escoamento de tráfego através do prolongamento da *Via Petrella*.

As intervenções não se limitavam às vias de trânsito mas também a áreas marginalizadas e áreas reservadas ao estacionamento de automóveis que apresentavam insegurança, deficiências e onde se testemunhava uma utilização abusiva, particularmente na zona do *Mercato Comunale*. Estas ações contribuíam para eliminar barreiras físicas e privilegiar o convívio entre a população (SP, 2010a, pp. 813–820).

As ações sociais previstas no CdQ II destacavam-se por interligarem e aproximarem o *Quartiere* à cidade de Cinisello Balsamo. Na tabela 3.2 apresentam-se os projetos desenvolvidos nesse sentido.

Tabela 3.2: Projetos do segundo *Contratto di Quartiere di Sant' Eusebio*: Principais ações.

Projeto	Ações
<i>Laboratorio di Quartiere</i> ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação da experiência obtida do CdQ I; • Desenvolvimento de novas relações com intervenientes locais e não locais; • Desenvolvimento de competências de gestão e planeamento dos projetos locais.
<i>Progetto Occupazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de dois centros de emprego; • Ações de acompanhamento à criação de novas empresas sociais que envolvam diretamente os habitantes do <i>Quartiere</i>.
<i>Verso l'Autogestione dei Servizi Manutentivi</i> ²	<ul style="list-style-type: none"> • Construir pontes para que a autogestão por parte dos inquilinos seja uma realidade (manutenção dos imóveis, dos espaços comuns); • De forma a cumprir as exigências da população, esta ação permite que os habitantes intervenham diretamente nas operações de manutenção dos espaços verdes e da gestão do condomínio.
<i>Progetto di Prossimità</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de novos serviços estritamente ligados à habitação de forma a responder às necessidades dos habitantes temporários (estudantes, trabalhadores temporários e emergências)
<i>Patto Locale per la Sicurezza</i> ³	<ul style="list-style-type: none"> • Dar continuidade ao debate iniciado no CdQ I sobre a ilegalidade e a insegurança e quais as formas de intervenção; • Promover ações de formação e comunicação sobre o problema da segurança; • Comprometimento das associações locais em integrar o modelo de ação participativo e integrado; • Ativação de um sistema de vigilância no <i>Quartiere</i> com a participação da <i>Polizia Locale di Cinisello Balsamo</i>.
<i>Progetto Strada</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Este projeto, no qual estão inseridas as ações que atuam ao nível dos arruamentos e espaços públicos, é considerado também uma intervenção social uma vez que se propõem a aumentar a diversidade de funções e trabalhar sobre a ideia de insegurança no espaço público e da visão da rua como um perigo.

¹ <http://www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/spip.php?article4282>² <http://www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/spip.php?article4287>³ <http://www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/spip.php?article4283>

3.2.1.1 Análise Crítica

O *Contratto di Quartiere di Sant' Eusebio* à semelhança com os restante CdQ constituiu no contexto italiano uma intervenção de referência pela organização operativa inovadora, pelo envolvimento dos habitantes no processo de planeamento e pela implementação de novas opções de reabilitação no edificado (Bricocoli, 2002).

Um aspeto importante da intervenção foi a necessidade de demonstração rápida de sucesso, contribuindo para aumentar a confiança da população nos intervenientes e facilitando posteriormente os processos negociais. Não menos importante foi a utilização de instrumentos de monitorização e a avaliação do desempenho da abordagem como forma de aprendizagem e reajuste constante.

Na tabela 3.3 apresenta-se a análise SWOT da intervenção de regeneração urbana no *Quartiere di Sant' Eusebio*. Esta análise permitiu de uma forma sistemática identificar as forças e fraquezas do programa bem como as oportunidades e ameaças que o caracterizam.

Os pontos fortes coincidem com as ferramentas, as operações e a organização do programa de intervenção. A criação de ferramentas como o *Laboratorio di Quartiere*, aliada à vontade da população em alterar a situação de decadência inicial, permitiu intervir física, social, económica e culturalmente no território, resultando num aumento da qualidade dos espaços públicos e da qualidade de vida dos habitantes.

Os pontos fracos revelam as dificuldades de implementação de uma metodologia com forte cariz participativo expressadas tanto nas dificuldades de comunicação, no ambiente tenso e explosivo e no menosprezo dos técnicos perante as ideias e preocupações dos habitantes. Como resultado desta dificuldade foi a necessidade de reprogramar e ajustar os vários projetos que conduziu ao alargamento dos prazos de conclusão de ambas as edições do programa.

Relativamente aos fatores externos que influenciavam o programa, realçam-se como oportunidades as vantagens que poderiam advir tanto a nível social, económico, físico e ambiental, como a redução do nível de criminalidade, a diminuição da taxa de desemprego, desenvolvimento de atividades económicas e a melhoria da qualidade de vida das famílias.

Como ameaças merecem referência as condições iniciais desafiantes, tanto a nível físico como aquelas decorrentes da abordagem participada e as dificuldades em dar resposta às adversidades que surgiam na longa implementação do programa, como por exemplo o atraso dos trabalhos, o desinteresse por parte de alguns intervenientes ou as oscilações nas condições económicas do país.

Na figura 3.5 apresenta-se a implantação proposta para o novo edifício ERP realçando-se a criação de novos espaços verdes e arruamentos. Na figura B.3 anexa, constata-se um registo fotográfico da mesma área.



Figura 3.5: *Quartiere Sant' Eusebio*: Planta de implantação, zona Este. Fonte: www.pbasr1.com/photos/Barone/progettazione/01_Cinisello%20Balsamo/4.jpg

Tabela 3.3: *Quartiere Sant' Eusebio*: Análise SWOT.

	(Fatores Positivos)	(Fatores Positivos)
(Fatores Internos)	<p>PONTOS FORTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervenção de índole: física, social, económica e cultural; • Interesse generalizado da população no CdQ, nos projetos, nas decisões, na ordem cronológica das ações; • Criação do <i>Laboratorio di Quartiere</i> permitiu a integração de todos os intervenientes e interessados na intervenção; • As intervenções foram ao encontro das verdadeiras necessidades e exigências dos habitantes (abordagem problem oriented); • Aumento da qualidade de vida da população; • Aumento da qualidade dos espaços públicos e de lazer; • Criação de grupos de trabalho vocacionados para a coordenação das diferentes ações; • Boa exposição e comunicação do programa e dos diferentes projetos e ações. 	<p>PONTOS FRACOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • No CdQ I as diversas intervenções que se previam para as <i>Cinque Torri</i> não se concretizaram; • Para os técnicos e especialistas, as atividades de “debate” não eram verdadeiramente importantes e foram frequentemente desprezadas e consideradas trabalho dos assistentes sociais; • Os habitantes que deveriam ser transferidos não aceitaram a decisão de bom grado, dificultando o desenrolar dos trabalhos; • A relação entre os diferentes intervenientes (instituições e população) nem sempre foi saudável o que prejudicou o avanço dos trabalhos; • Necessidade de reprogramação e de ajustamentos no projetos.
(Fatores Externos)	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de criar um percurso de acompanhamento entre a ALER e as famílias; • Criação de uma ferramenta de gestão (<i>Laboratorio di Quartiere</i>) que continua a trabalhar para a melhoria das condições de vida na área mesmo após conclusão do projeto; • Programa que permite soluções experimentais e inovadoras de reabilitação do edificado tanto a nível físico como energético; • Possibilidade de criar novas funções e novos volumes no redesenho do Quartiere de interesse para os habitantes bem como para população visitante; • Condições favoráveis o crescimento de empresas em fase de <i>start up</i>, desenvolvimento de comércio artesanal e instalação de projetos empreendedores; • Alterar a visão da população sobre as instituições. 	<p>AMEAÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Condições iniciais complicadas: Desconfiança nas instituições, segregação urbana e marginalidade social, conflitos entre habitantes, resistência natural à mudança • Conflitos frequentes com os habitantes fruto da natureza negocial e participativa a intervenção; • Programa dependente do sucesso e eficácia das intervenções nos espaços públicos e dedicados a atividades de lazer; • Processo de intervenção longo; • Não realização da totalidade dos projetos propostos e incumprimento dos prazos.

3.3 Portugal

3.3.1 Centro Histórico do Porto (Porto): Quarteirão das Cardosas

A Área Metropolitana do Porto (AMP) localiza-se no litoral norte de Portugal e constitui um centro económico de uma região que atinge um universo de 7 milhões de habitantes. Nos 17 municípios que a constituem habitam mais de 1,7 milhões de pessoas, 240 mil das quais no Município do Porto. Nesse município, em 2005, viviam 70 mil pessoas na Baixa e 13 mil no Centro Histórico (AMP, 2016, PORTO VIVO, SRU, 2005). Na figura C.1 anexa, é possível ver o seu enquadramento.

O Município do Porto apresenta uma área de $41,4 \text{ km}^2$, ou seja, 2,02 % da área total da AMP. Dessa área, 10 km^2 correspondem à Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) da Baixa Portuense delimitada à luz da Lei dos Solos de 1976.

A candidatura do Centro Histórico da cidade do Porto a património cultural da humanidade foi aceite pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 1996 tendo sido reconhecida, entre outras características, a presença de valores arqueológicos e arquitetónicos que refletiam a evolução das condições económicas, sociais e culturais, bem como a presença de uma comunidade ativa responsável pela preservação das tradições e valores culturais.

De forma a conservar e salvaguardar esse património concentraram-se esforços de reabilitação urbana e delimitou-se no interior da ACRRU da Baixa Portuense uma Zona de Intervenção Prioritária constituída por sete Áreas de Reabilitação Urbana (ARU).

O Quarteirão das Cardosas localiza-se no limite norte da Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico do Porto. Pode-se verificar o seu enquadramento nas figuras C.2 e C.3 anexas.

Este quarteirão correspondia à Unidade de Intervenção (UI) Q14017 definida por deliberação do Conselho de Administração a 21 de novembro de 2005 e apresentava uma área de implantação de 7.485 m^2 e área bruta de construção de 29.639 m^2 (Mesquita, 2015, PORTO VIVO, SRU, 2014). A zona a intervir delimitava-se a norte pelo Passeio das Cardosas e Praça da Liberdade, a sudoeste pela Rua de Trindade Coelho e pelo Largo dos Lóios e a sudeste pela Praça de Almeida Garrett e Rua das Flores, tal como se pode constatar nas figuras 3.6 e C.4 anexa.

A presença do Palácio das Cardosas na fachada norte do quarteirão, ver figura 3.7, conferia-lhe um estatuto de excelência e impunha uma intervenção ambiciosa, de qualidade e regeneradora no espaço público e no edificado. Esperava-se que a intervenção introduzisse novidades urbanísticas de modo a garantir uma regeneração funcional da UI.

Previamente à intervenção, 75% da área útil edificada encontrava-se subaproveitada dos quais 60 % correspondiam a área devoluta e os restantes 15% utilizados como armazenamento das funções comerciais localizadas no rés do chão. A ocupação habitacional cingia-se a apenas 6 fogos num total de 42 parcelas que constituíam um cadastro retalhado e exíguo tal como se pode verificar na figura C.4 em anexo (PORTO VIVO, SRU, 2014).



Figura 3.6: Quarteirão das Cardosas: Vista aérea superior e delimitação da Unidade de Intervenção Q14017. Adaptado de (PORTO VIVO, SRU, 2007, p. 36).

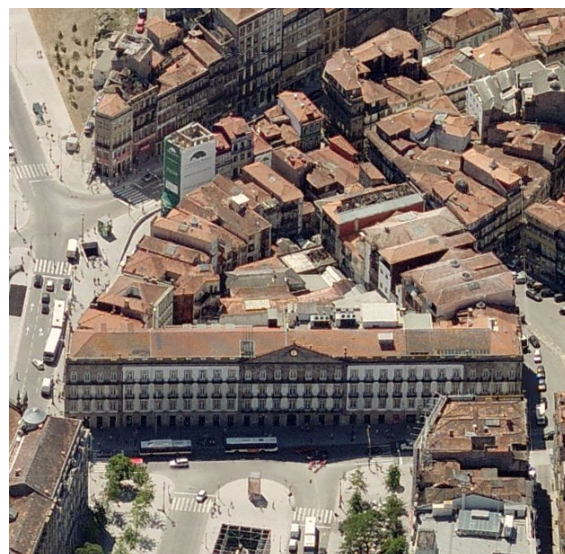


Figura 3.7: Quarteirão das Cardosas: Vista aérea do alçado norte, ocupado pelo Palácio das Cardosas. Fonte: (Microsoft, 2016).

Previamente à intervenção, foi realizada uma vistoria no quarteirão com o intuito de verificar o estado de conservação dos seus edifícios, nomeadamente as condições estéticas, de segurança e salubridade, cujos resultados estão patentes na figura C.5 anexa. A carta denuncia que cerca de 74% dos edifícios apresentavam condições de segurança e salubridade entre o razoável e o deficiente e 50% deles características estéticas deficientes.

Na figura 3.8 apresentam-se outros dados referentes ao estado de conservação dos edifícios. É de realçar que quase 60% dos edifícios se encontrava em mau estado de conservação e a ocupação total não alcançava os 30% numa área que se pretendia dinâmica e viva.

A área interior do quarteirão caracterizava-se por uma ocupação intensiva, sendo constituída por construções heterogêneas, inestéticas e desconexas, foco de degradação e ameaça para a saúde e segurança da população bem como de perigo para a envolvente contruída (PORTO VIVO, SRU, 2007).

Outra característica do quarteirão prendia-se na existência de uma estrutura comercial que estava presente em praticamente todos os pisos térreos.

A localização do Quarteirão das Cardosas no interior do Centro Histórico e limite do burgo medieval, o estado de degradação acentuado em que se encontravam os edifícios nele contidos bem como a sua reduzida ocupação por famílias, constituíram premissas determinantes para a intervenção da Porto Vivo, SRU.

No projeto base de documento estratégico da intervenção enumeraram-se alguns fatores técnicos que potenciavam a intervenção, tais como:

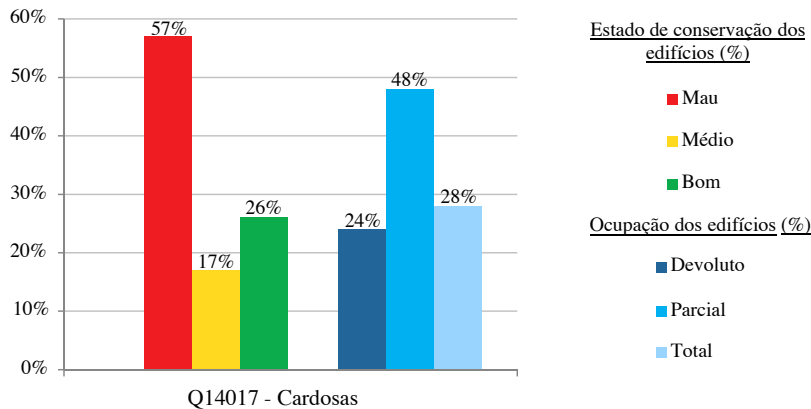


Figura 3.8: Quarteirão das Cardosas: Caracterização da Unidade de Intervenção Q14017. Adaptado de (PORTO VIVO, SRU, 2014).

- A localização da AI com frentes para a Estação de São Bento e Praça da Liberdade, a sua proximidade a diversos espaços de vivência urbana que tinham sido alvo de requalificações e a inserção num sistema de largos (Praça Almeida Garrett e Largo dos Lóios) permitindo a insolação dos pisos superiores;
- Condições privilegiadas de acessibilidade devido à proximidade a estações ferroviária e de metropolitano bem como um conjunto diversificado de carreiras de autocarro;
- O estado degradado dos pisos altos dos edifícios que se encontravam maioritariamente devolutos bem como a presença do Palácio das Cardosas que constituía um imóvel parcialmente desocupado com potencial e valor arquitetónico (PORTO VIVO, SRU, 2007).

No mesmo documento foram enumerados algumas condicionantes à intervenção:

- O parcelamento muito retalhado das propriedades fundiárias e as exíguas dimensões transversais de um grande número de edifícios, especialmente os que se localizam nas frentes da Praça de Almeida Garrett e do primeiro troço da Rua das Flores;
- A existência de uma ocupação intensiva do interior do quarteirão, dos seus logradouros, em certos casos com anexos dos edifícios que possuem vários pisos;
- Por outro lado, a ausência de oferta de estacionamento no quarteirão e na sua envolvente próxima, que condicionaria a atractividade de uma futura função residencial (PORTO VIVO, SRU, 2007, p. 19).

A intervenção no Quarteirão das Cardosas foi responsabilidade da Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação da Baixa Portuense SA, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, cujos acionistas são o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), representando o Estado e a Câmara Municipal do Porto (CMP).

A Porto Vivo, SRU foi criada com a missão de "promover e conduzir a reabilitação e reconversão do património degradado do território correspondente à ACRRU do concelho do Porto". À sociedade coube a responsabilidade de elaborar a estratégia de intervenção e ainda "atuar como mediador entre proprietários e investidores, entre proprietários e arrendatários e, em caso de necessidade, tomar a seu cargo a operação de reabilitação, com os meios legais que lhe foram conferidos" (PORTO VIVO, SRU, 2016) enquanto as operações a seu cargo não se encontrassem concluídas.

Tal como foi referido anteriormente na secção 2.5.2, em Portugal, as Sociedades de Reabilitação Urbana eram criadas a título excepcional e ao abrigo do Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio que foi revogado em 2009 pelo Decreto-Lei nº 307/2009, de 23 de outubro. A criação das SRU surgia quando na promoção da reabilitação urbana se entendia como maior valia a procura de entidades gestoras exteriores aos municípios. Estas poderiam pertencer ao setor empresarial local ou ser criadas de raiz devendo ter como objeto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana (MAOTDR, 2009a).

Na intervenção do Quarteirão das Cardosas, ao abrigo do Art. 12º do Regime Excepcional de Reabilitação Urbana para as Zonas Históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio), foi dispensada pela CMP a realização de Plano de Pormenor (PP) embora tenha sido necessário a realização de um Projeto Base do Documento Estratégico ⁷.

Este documento, que é a fonte bibliográfica central desta secção, descreve a missão e objetivos do programa de intervenção, realiza um enquadramento urbano, propõe o público alvo em função das ocupações previstas, define soluções indicativas de reestruturação tipológica e morfológica para as estruturas edificadas e descreve as condições estruturais e infraestruturais das intervenções previstas bem com as condições de conforto final a garantir (PORTO VIVO, SRU, 2007).

O processo de financiamento da intervenção apresentou várias particularidades. A execução total do projeto compreendeu 15,5 % de investimento público (operações de expropriação pela Porto Vivo, SRU) e 84,5 % de investimento privado (hotel, parque de estacionamento, novas frações para comércio, serviços e habitação) totalizando cerca de 84 milhões de euros (Gaspar, 2014, como citado em Fernandes, 2013).

A Porto Vivo, SRU em maio de 2007 tendo reunido as condições necessárias e tendo concluído o processo de expropriação, lança um "Concurso Público tendente à celebração do Contrato de Empreitada por preço global para a realização de todos os trabalhos necessários à demolição de construções existentes no Quarteirão das Cardosas, com vista à demolição imediata, total ou parcial, de algumas parcelas" (Gaspar, 2014, p. 60).

Um ano mais tarde lança um Concurso Público tendente à celebração do Contrato de Reabilitação Urbana do Quarteirão das Cardosas que conotava os seguintes contornos:

⁷"As SRU's necessitam de elaborar e aprovar os Documentos Estratégicos, para as respectivas Unidades de Intervenção" que "partindo de um diagnóstico da situação actual e de um conjunto de opções estratégicas de reabilitação, definem e caracterizam as intervenções nos edifícios e apresentam propostas de reabilitação em matéria de habitação, acessibilidades, equipamentos, infraestruturas e espaço público" (Mesquita, 2015, p. 38) A versão final do Documento Estratégico (PORTO VIVO, SRU, 2007) foi aprovado em junho de 2007.

- A execução dos projetos constantes no Documento Estratégico da Porto Vivo, SRU;
- O contrato previa a transferência para a construtora do direito de propriedade dos imóveis adquiridos previamente pela Porto Vivo, SRU, assim como o respetivo direito de comercialização; (Gaspar, 2014)
- Em contrapartida, o parceiro privado ficou obrigado a entregar à Porto Vivo 50% do valor das vendas das frações a serem comercializadas, juntamente com três frações reabilitadas (52 habitações de tipologias entre T0 a T2 e 19 espaços comerciais); (Gaspar, 2014, como citado em FundBox, 2014)
- Relativamente aos proventos que a construtora pudesse auferir do parque de estacionamento, não houve lugar ao pagamento de qualquer percentagem sobre a venda à Porto Vivo, SRU, tendo sido pago um valor fixo de 100 mil euros; (Gaspar, 2014, como citado em Fernandes, 2013)
- A superfície do interior do quarteirão, apesar de ser propriedade da construtora, teria de ser mantida como espaço de utilização pública (Gaspar, 2014, como citado em Coentrão, 2012).

Apesar da intervenção ter seguido os trâmites que constavam no Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de maio ⁸, no momento em que o contrato foi celebrado já vigorava o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana que garantia "um quadro fiscal muito mais aliciente caso a operação fosse levada a cabo por um Fundo de Investimento Imobiliário (FII) de reabilitação urbana" (Gaspar, 2014, p. 61). Nesse sentido é constituído um fundo especial de investimento imobiliário fechado entre a construtora e uma sociedade gestora de fundos imobiliários.

Desta forma, a construtora continuava a exercer o papel de empreiteiro e beneficiava de uma maior eficiência fiscal. Ao mesmo tempo, delegava a gestão do fundo à sociedade gestora de fundos imobiliários encarregando-se de reportar o contrato à Porto Vivo, SRU. Este fundo viria a pedir um empréstimo no âmbito da iniciativa JESSICA de aproximadamente 1 milhão de euros.

Outra particularidade da intervenção residiu no facto da intervenção no Palácio das Cardosas ter sido feita à parte do Contrato de Reabilitação Urbana do Quarteirão das Cardosas, apesar de constar no Documento Estratégico. Por sua vez este imóvel foi adquirido por um privado que levou a cabo o processo de reconversão do edifício numa unidade hoteleira.

A intervenção pressupunha a reabilitação generalizada de todas as estruturas edificadas a manter, sendo a distribuição de funções feita de forma a reservar o primeiro piso para atividades comerciais e os restantes para habitação. Admitia-se a ocupação do segundo piso por atividades de comércio e serviço como extensão à atividade sediada no primeiro piso. Paralelamente realizar-se-ia a renovação integral as infraestruturas e instalações técnicas dos edifícios.

No projeto pretendia-se que a função habitacional, ao englobar os pisos superiores da maioria dos edifícios, fosse marcante. Para tal, seria necessário corrigir o problema de acesso vertical

⁸Estabelece o Regime Excepcional de Reabilitação Urbana para as Zonas Históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística.

a algumas parcelas de reduzida frente e ocupadas no piso térreo por atividades comerciais, através da criação de acessos pelo tardo. A reformulação tipológica, passando pela criação de 50 fogos (T2 e T3), o valor arquitetónico do conjunto edificado bem como a sua localização e acessibilidades, valorizavam a oferta que se debateria bem com empreendimentos com o mesmo standard (PORTO VIVO, SRU, 2007).

A reabilitação do Palácio das Cardosas constituía uma das grandes operações da intervenção. Com vista à instalação de uma unidade hoteleira de elevada categoria e capacidade de 100 quartos, seria necessário agregar seis parcelas do quarteirão. Desta forma melhorava-se estética e estruturalmente a ligação entre a fachada principal e os contragavetos, criava-se uma passagem pedonal e possibilitava-se a instalação de atividades independentes da função hoteleira ao nível do rés do chão (PORTO VIVO, SRU, 2007).

A nível dos serviços e de forma a viabilizar a habitação que se propunha para o quarteirão e a presença da instalação hoteleira, previa-se a construção em subsolo no seu interior de um parque de estacionamento com três pisos⁹. Esta intervenção constituía outra das grandes operações e exigia a demolição dos anexos e prolongamentos de rés do chão e constituía 250 lugares de estacionamento destinados ao público em geral no período diurno e aos residentes e hóspedes do hotel no período noturno. À superfície, a área agora desobstruída seria ocupada por uma galeria comercial e uma praça ao ar livre.

O acesso por automóveis exigia o vazamento do piso térreo da parcela 41 e parte da parcela 02, enquanto o acesso pedonal se faria a partir de entradas em quatro imóveis diferentes. A constituição deste aparcamento automóvel de utilização pública conferia "melhores condições de serventia aos imóveis e às funções a instalar principalmente às novas habitações, melhorando ainda as respetivas condições de segurança, salubridade, ventilação transversal e de iluminação natural" (PORTO VIVO, SRU, 2007, p. 35).

A nível dos arruamentos e serventias propunha-se o alargamento do perfil transversal dos passeios ainda não requalificados e a adoção de soluções de elevada qualidade no que dizia respeito às infraestruturas urbanas, aos materiais de pavimentação, ao mobiliário urbano e à arborização. Deveria ainda ser considerada a instalação de equipamentos de vigilância e segurança do espaço público.

No projeto são referidos dois segmentos diferentes no que toca à criação de áreas de serviços. O primeiro dirigido a profissionais liberais que beneficiavam de uma zona com excelentes acessibilidades para instalar os seus escritórios e o segundo dirigido a jovens que procurassem espaços abertos ou pequenos atelier para instalar novas empresas numa área central.

Quanto à função comercial previa-se a melhoria da qualidade da oferta, adequada a um alvo com níveis de consumo mais elevados, bem como a criação de maior diversidade de ramos comerciais podendo incluir a restauração, cafés, comércio de vestuário e de produtos culturais. A presença do hotel na proximidade possibilitaria a abertura do negócio ao setor turístico e a lojas de criadores associados à moda, joalheria ou ourivesaria sendo um fator determinante para se conseguirem todos estes objetivos a extensão da atividade comercial ao interior do quarteirão (PORTO VIVO, SRU, 2007).

⁹O projeto final contou com 5 pisos e 332 lugares de estacionamento (Gaspar, 2014).

3.3.1.1 Análise Crítica

Com base na visão e objetivos estabelecidos, pode-se considerar esta intervenção como uma operação de reabilitação urbana sistemática ¹⁰ que de forma semelhante às intervenções de regeneração urbana, procura a par da reabilitação física do edificado, formas de revitalização e requalificação a nível social, económico e cultural.

No caso de estudo apresentado, a criação da unidade hoteleira, a construção do estacionamento público, do atravessamento pedonal, o aumento da oferta residencial e dos diversos pontos de atratividade (comércio/serviços/equipamentos), são exemplos da integração de vários campos de intervenção.

Interessa ainda referir a fraca incidência nas componentes social e ambiental. Embora o programa tenha beneficiado as componentes económica, cultural e urbanística, com tónica nesta última, considera-se como mais valia a abrangência de todas as temáticas.

Merecem destaque pela positiva os dois prémios que esta intervenção ganhou: prémio *Melhor intervenção cidade do Porto* em 2013 e *Melhor intervenção de uso residencial* em 2014.

Pela negativa destacam-se algumas críticas, nomeadamente da Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Proteção do Património (APRUPP) que afirmou que "a intervenção no quarteirão das Cardosas apoia-se no desrespeito pelos edifícios existentes e na (re)construção de novos edifícios onde se redesenham novas fachadas sobre o interior do quarteirão, assim como novos espaços internos e externos aos edifícios".

A mesma entidade avança que o "desrespeito pelas construções do quarteirão, exibido de forma clara e declarada, não só choca como faz questionar o papel das instituições com peso na decisão sobre as intervenções praticadas sobre o património construído do nosso território" (APRUPP, 2014).

A secretária-geral da Comissão Nacional Portuguesa do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS) Maria Ramalho afirmou num artigo publicado pelo Grémio do Património (GECORPA) em 2012, que a intervenção "praticamente apenas se preocupa com a conservação das fachadas principais (mas mesmo essas já foram demolidas em pelo menos 4 casos), servindo esta manutenção para ocultar o que se passa verdadeiramente na retaguarda" (Ramalho, 2012).

Nesse mesmo artigo, a arqueologista acrescenta que "a forma de intervir vai contra o que deve ser a reabilitação de uma cidade antiga, uma lógica de quarteirão e de condomínio privado e não de parcela estando em crer que, muito provavelmente, será também um erro do ponto de vista económico por não se adequar ao perfil de quem deseja realmente habitar o centro histórico" (Ramalho, 2012).

¹⁰De acordo com o RJRU e como foi referido na secção 2.5.2 as operações de reabilitação urbana podiam ser simples ou sistemáticas. As simples dirigiam-se inicialmente à reabilitação do edificado e as sistemáticas, ao considerarem uma componente de requalificação e revitalização do tecido urbano, aproximam-se daquilo a que se define como regeneração urbana (MAOTDR, 2009a).

Uma outra visão crítica foi partilhada em outubro de 2013 por Ana Paula Amendoeira, presidente da ICOMOS, que intitulou o discurso de abertura do *Colóquio Porto Património Mundial: boas práticas em reabilitação urbana* como *Porto Património Mundial: entre as Cardosas e a Reabilitação – Cidades históricas em tempos sombrios* e realçou vários temas de discussão.

No seu discurso refere ser "inequívoco que a SRU considera nesta operação, o património edificado preexistente como um problema, e não como uma virtude ou bem a preservar: uma oportunidade" e acrescenta que "a necessidade da realização deste colóquio nasce da gravidade desta intervenção e do que se prevê ou já está em curso para outras zonas da cidade histórica" (Amendoeira, 2013).

Na tabela 3.4 apresenta-se a análise SWOT da intervenção de reabilitação urbana no Quarteirão das Cardosas. Esta análise permitiu de uma forma sistemática identificar as forças e fraquezas do programa bem como as oportunidades e ameaças que o caracterizam.

As ações levadas a cabo na intervenção por si só representam internamente pontos fortes que permitiram resolver os problemas graves de insalubridade e degradação física que caracterizavam o quarteirão. As diferentes intervenções físicas beneficiaram a qualidade dos espaços públicos e conduziram a uma melhoria das condições de vida. Simultaneamente permitiram através da criação e transformação, o desenvolvimento de novas dinâmicas socioeconómicas.

Por outro lado, os pontos fracos evidenciam que a intervenção violou as recomendações que caracterizam ações de regeneração urbana. A forte componente de demolição relembra intervenções de renovação urbana que caracterizaram a década de 1940 e 1950, tal como se viu na secção 2.4.2.

Também se verificou uma fraca comunicação entre a entidade gestora e a população. A ausência de um modelo participado justifica as manifestações de descontentamento dos habitantes face ao resultado final da intervenção, constituindo um ponto fraco.

A ausência de monitorização e acompanhamento após a conclusão das operações de reabilitação também pode ser indicada como um ponto fraco, uma vez que esta etapa do processo é fundamental para verificar a adequação das medidas à realidade da AI.

As oportunidades associadas à intervenção resultam em grande parte da localização prestigiada e privilegiada do Quarteirão das Cardosas com uma boa rede de acessibilidades e a presença de um imóvel com valor histórico, sendo que os projetos implementados contribuíram para realçar o seu valor e dar-lhe uma nova vida.

A existência de instrumentos legais, de políticas e de programas que procuram a intervenção em espaços como este foi determinante para a regeneração do Quarteirão das Cardosas.

Na figura C.6 anexa pode-se observar o aspeto geral do Quarteirão após a conclusão das intervenções. De notar a criação da nova Praça das Cardosas no interior e a reabilitação geral dos edifícios.

Tabela 3.4: Quarteirão das Cardosas: Análise SWOT.

	(Fatores Positivos)	(Fatores Positivos)
(Fatores Internos)	<p>PONTOS FORTES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regeneração de uma zona privilegiada da cidade do Porto com a inversão do estado degradado e subutilizado do quarteirão; • Aposta nas funções: habitação, comércio e serviços; • Reconversão do Palácio das Cardosas num hotel de luxo; • Criação de uma unidade hoteleira e novos negócios que viabilizam financeiramente a intervenção; • Aumento da qualidade dos espaços públicos e de vida dos residentes do quarteirão; • Intervenção reconhecida com prémios nacionais de Reabilitação Urbana. 	<p>PONTOS FRACOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intervenção com um grande número de obras de demolição e reconstrução; • Soluções que não se adaptam às estruturas existentes; • Recurso à expropriação de muitos imóveis com ausência de negociação com os proprietários e apropriação imediata pela Porto Vivo. SRU; • Forte crítica por parte de diversas instituições especialistas em operações de Reabilitação Urbana; • Prejuízo por parte da SRU (EUR 5,5 milhões); • Conflitos entre os acionistas da Porto Vivo, SRU (IHRU e a CMP) no final do projeto.
(Fatores Externos)	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilização dos diversos instrumentos de incentivo e financiamento de reabilitação urbana disponíveis; • Criação de um fundo de investimento imobiliário (entre: sociedade gestora de fundos e construtora); • Utilização do fundo JESSICA; • Atração de população visitante com níveis de consumo mais elevados; • Atração de população residente com standards superiores devido à nova estrutura fundiária; • Contributo para a regeneração da ACRRU, da ZIP e da ARU onde se inseria o quarteirão; • Projeção do centro histórico em termos patrimoniais, sociais, culturais e turísticos; • A utilização da expropriação como forma de levar os proprietários a reabilitar os seus imóveis. 	<p>AMEAÇAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • A demolição de edifício localizado numa zona classificada como Património da Humanidade levantou oposição por parte do IGESPAR e da UNESCO implicando um longo ciclo de negociações; • Manifestação dos proprietários através da apresentação de providencia cautelar em tribunal poderia causar atrasos; • Preço de mercado da nova oferta habitacional não ser suportado pelos antigos proprietários; • Não recuperação do investimento por parte da SRU; • Várias críticas negativas por entidades de relevo na área de RU face ao resultado final.

3.4 Matriz Síntese da Situação de Referência

O estudo da situação de referência, através da análise de casos de estudo, confirmou a existência de diferentes problemas urbanos, de diferentes contextos (económicos, políticos, sociais, ambientais), de diferentes organismos integrados nos processos de regeneração e de diferentes estratégias que procuram fazer frente ao declínio urbano.

Estes aspectos salientam a ideia de que a nova metodologia deve ser dinâmica e adaptável, de forma a operacionalizar um conjunto vasto de temas e intervenientes e produzir resultados eficientes e duradouros.

A tabela 3.5 sumariza as particularidades dos casos de estudo abordados no capítulo 3. Para ambos os casos referem-se as razões que motivaram a intervenção, as orientações estratégicas tomadas, os objetivos programáticos definidos e os elementos âncora que caracterizaram as intervenções.

Tabela 3.5: Matriz síntese dos casos de estudo.

Caso	<i>Quartiere Sant' Eusebio</i>	Quarteirão das Cardosas
Causas da Intervenção	<ul style="list-style-type: none"> • Degradação das condições físicas; • Carências a nível das infraestruturas e serviços; • Pobreza; • Criminalidade; • Instabilidade social. 	<ul style="list-style-type: none"> • Degradação do edificado; • Taxa de ocupação do edificado baixa (apenas 30%); • Presença do Palácio das Cardosas (imóvel de elevado valor histórico); • Localização numa área de excelência.
Políticas Estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Abordagem participativa (setor público, setor privado e população); • Utilização de fundos comunitários; • Criação de uma estrutura organizacional (<i>Laboratorio di Quartiere</i>) que se encarrega de gerir a intervenção. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicação do Regime de Reabilitação Urbana; • Intervenção a cargo de uma SRU; • Expropriação; • Utilização de fundos comunitários.
Objetivos Programáticos	<ul style="list-style-type: none"> • Reabilitação dos edifícios e espaços públicos; • Resolução dos problemas de insegurança e criminalidade; • Revitalização do trabalho e do comércio; • Reanimação cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reabilitação dos edifícios e espaços públicos; • Resolução dos problemas de insalubridade; • Revitalização do comércio; • Reforço e melhoria das funções já existentes.
Elementos Âncora	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do <i>Laboratorio di Quartiere</i>; • Reabilitação do <i>Palazzone</i> e das <i>Cinque Torri</i>; • Criação de estruturas de acompanhamento da população. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reversão do Palácio das Cardosas num hotel de 5 estrelas; • Construção de um parque de estacionamento; • Demolição dos anexos e criação da nova Praça das Cardosas.

Capítulo 3. Metodologias de Regeneração Urbana: Casos de Estudo

De forma a completar a informação sobre as práticas de RU, procuraram-se conclusões relativas a intervenções já analisadas pela comunidade científica, a partir de dados provenientes de pesquisa bibliográfica, .

Roberts e Sykes (2000b) afirmam que a regeneração urbana, como atividade, tem as suas raízes na prática e não na teoria.

De forma a caracterizar as experiências de RU, os autores debruçaram-se sobre avaliações realizadas pela comunidade científica a um conjunto de intervenções de RU no Reino Unido e identificaram as suas forças e fraquezas (Roberts e Sykes, 2000b).

Apresenta-se na tabela 3.6 a compilação desses pontos fortes e pontos fracos que pretende representar um quadro geral do desempenho das práticas de RU e que constitui uma base de aprendizagens para futuras intervenções.

Tabela 3.6: Análise a experiências de regeneração urbana: Pontos fortes e pontos fracos.

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none">• A apresentação de uma estratégia integrada de longo prazo para a regeneração urbana de um quarteirão, bairro, distrito, cidade, área metropolitana ou região;• A inclusão de aspectos económicos, sociais, ambientais e físicos de regeneração numa estratégia abrangente e programas de ação detalhados;• O desenvolvimento de estratégias e programas através de parcerias que envolvam organizações e entidades tanto do interior como do exterior de determinada área;• O estabelecimento consensual de uma base que se encarrega da liderança, gestão e da participação que são essenciais para a eficiência das parcerias;• A definição de prioridades e objetivos dentro do projeto que também estabelece um calendário, orçamentos e delega responsabilidades;• A provisão de meios de monitorização, revisão e avaliação do projeto, da estratégia e das ações de forma a tomar em consideração evoluções vindas tanto do interior como da envolvente externa;• Identificação, avaliação e disseminação de boas práticas a partir do projeto (Roberts e Sykes, 2000b, p. 305).	<ul style="list-style-type: none">• A ausência de uma definição completa, de uma compreensão e posição política em respeito à origem, ocorrência e consequências de um problema urbano;• A ausência de uma posição clara e consistente relativa ao papel, estrutura e operacionalização da regeneração urbana a nível nacional, regional, metropolitano ou local;• O desenvolvimento de planos irrealistas ou inflexíveis prejudiciais ao potencial desenvolvimento de uma área;• A fragmentação de responsabilidade e a falta de coordenação no desenvolvimento e implementação dos programas;• A sobrevalorização de determinada ação, setor ou instrumento em detrimento das restantes;• A exclusão desnecessária de determinado interveniente ou <i>stakeholder</i> da parceria;• Os problemas burocráticos e o perigo de adotar estruturas organizacionais e gestoras complexas;• A ausência de estratégia ou visão de longo prazo;• A ausência de meios abertos, transparentes e precisos de avaliação e monitorização do projeto;• A ausência de um olhar às experiências de regeneração urbana do passado (impede a inclusão de aprendizagens e limita a utilização de boas experiências) (Roberts e Sykes, 2000b, p. 306).

A existência de um ponto fraco por si só não constitui uma ameaça à intervenção, mas o conjunto de várias fraquezas pode ameaçar o processo de regeneração urbana. Ainda assim é importante evitar os pontos fracos identificados e observar as boas práticas do passado para desenvolver programas de regeneração urbana eficientes (Roberts e Sykes, 2000b).

Da análise feita depreende-se que a nova metodologia deverá reconhecer o contexto e as realidades onde irá trabalhar de forma a analisar os principais pontos fortes e as fraquezas e tomar partido dos mesmos.

Apesar de Roberts e Sykes (2000b) referirem que não existe um consenso na comunidade sobre o que constitui uma boa prática de RU, dado que aquilo que é considerado ideal numa determinada localização ou setor de atividade pode ser inadequado noutro contexto, a *British Urban Regeneration Association's* (BURA) defende uma ideia contrária.

A propósito do prémio que reconhece a intervenção de regeneração urbana com melhores resultados no Reino Unido, a BURA estabeleceu um conjunto de critérios que visam identificar abordagens integradas aos problemas urbanos com soluções positivas que conduzissem a uma estratégia de longo prazo:

1. A contribuição para a regeneração da economia de uma área e a viabilidade financeira da intervenção;
2. A influência que o projeto teve como catalisador de regeneração da área;
3. A contribuição para o bem estar da sociedade e para a coesão social;
4. A contribuição para a criação na população de valências de planeamento e de decisão no futuro da área de intervenção;
5. A sustentabilidade do projeto;
6. A variedade de intervenientes envolvidos na intervenção;
7. A consciencialização da importância do planeamento e gestão a longo prazo do processo de intervenção;
8. Qualidades inovadoras, criativas e inspiradoras (Roberts e Sykes, 2000b).

Na tentativa de averiguar o posicionamento das intervenções apresentadas nas secções 3.2 e 3.3 em relação aos critérios apresentados pela BURA, reúne-se na tabela 3.7 uma avaliação realizada com base nas conclusões retiradas do estudo dos casos práticos e das suas respetivas matrizes SWOT.

A escala de avaliação utilizada divide-se em cinco categorias qualitativas que pretendem dar uma ideia sobre o desempenho da intervenção antes, durante e após a sua conclusão : Insuficiente, Regular, Bom, Muito Bom, Excelente.

Identificam-se possíveis melhorias no campo do equilíbrio económico das intervenções que depende em grande parte da forma como se organiza e é gerido o processo de regeneração urbana.

Tabela 3.7: Avaliação dos casos de estudo: Critérios BURA.

Critério	<i>Quartiere Sant' Eusebio</i>	Quarteirão das Cardosas
1. A contribuição para a regeneração da economia de uma área e a viabilidade financeira da intervenção.	• Regular.	• Insuficiente.
2. A influência que o projeto teve como catalisador de regeneração da área.	• Bom.	• Excelente.
3. A contribuição para o bem estar da sociedade e para a coesão social.	• Muito Bom.	• Bom.
4. A contribuição para a criação na população de valências de planeamento e de decisão no futuro da área de intervenção.	• Muito Bom.	• Regular.
5. A sustentabilidade do projeto.	• Regular.	• Regular.
6. A variedade de intervenientes envolvidos na intervenção.	• Muito Bom.	• Bom.
7. A consciencialização da importância do planeamento e gestão a longo prazo do processo de intervenção.	• Muito Bom.	• Muito Bom.
8. Qualidades inovadoras, criativas e inspiradoras.	• Bom.	• Bom.

Revela-se igualmente a necessidade de utilizar e beneficiar do contributo das políticas e programas em vigor, de forma a repartir os encargos tanto a nível financeiro como a nível dos recursos humanos.

O campo da sustentabilidade, que se interliga com todos os outros, pode ser corrigido caso haja uma visão holística sobre todo o processo e no caso de ver alguns princípios de sustentabilidade aplicados tanto nos objetivos gerais como nos particulares.

Todas as conclusões tecidas até então, constituem informações importantes para o desenho da nova metodologia de RU, que será apresentada no capítulo 4. Procurar-se-á ainda nesse capítulo, na secção 4.5, validar a nova metodologia, confrontando-a com os diferentes ensinamentos apreendidos ao longo do trabalho.

Capítulo 4

Metodologia de Regeneração Urbana

4.1 Introdução

As cidades devem ser preservadas pois são o motor de civilização, cultura, inovação, oportunidade e iniciativa. Para que estas se mantenham com uma vitalidade que lhes garanta o dinamismo necessário a esse papel no desenvolvimento das sociedades, é requerida uma metodologia que proceda à articulação de elementos como: urbanísticos, ambientais, sociais, culturais e económicos.

Da análise dos diferentes aspectos teóricos e práticos relativos às metodologias de regeneração urbana existentes, e perante a dificuldade em produzir resultados eficientes integrando os diferentes intervenientes, ao assumir uma visão abrangente torna-se evidente a necessidade de desenvolver uma nova metodologia.

Segundo Moore e Spires (2000), o desenvolvimento da estratégia decompõe-se em quatro fases, que na prática podem não respeitar a hierarquia com que são aqui apresentadas:

1. Identificação da escala, natureza e causas dos problemas urbanos;
2. Revisão das políticas e programas em vigor;
3. Delinear de objetivos estratégicos;
4. Construção de uma matriz SWOT bem detalhada.

A fase de *identificação da escala, natureza e causas dos problemas urbanos*, tem uma grande importância no delinear dos objetivos estratégicos e dos alvos da intervenção. Nela, caracteriza-se a área de intervenção e diagnosticam-se os problemas cuja estratégia procurará dar resposta.

Segundo os autores, esta fase apresenta-se também crucial no funcionamento e na eficiência dos diferentes mercados (mercado de trabalho, mercado financeiro ou mercado imobiliário). As dificuldades que se podem verificar nesses mercados podem usufruir das intervenções de regeneração urbana, caso sejam analisados os recursos à disposição.

A fase de *revisão das políticas e programas em vigor* é essencial para identificar corretamente as principais instituições, parceiros e mecanismos envolvidos no desenvolvimento de políticas de regeneração urbana e assegurar a continuidade dos seus objetivos estratégicos.

É igualmente importante a identificação das falhas dos programas em vigor, de forma a colmatar e corrigir essas estratégias.

Os objetivos escolhidos para a estratégia devem relacionar-se diretamente com os problemas identificados e com as suas causas subjacentes. Com o *delinear de objetivos estratégicos*, que devem ser realistas, concretizáveis e adequados ao programa de RU, será possível especificar objetivos operacionais e ações concretas associadas a um calendário e a efeitos contabilizáveis (Moore e Spires, 2000).

A *construção de uma matriz SWOT* será determinante na velocidade e capacidade de adaptação da intervenção aos mais diversos motores de evolução uma vez que permite o domínio tanto dos fatores internos como externos, afetos à intervenção.

Estas fases pela sua atualidade, articulação e recorrência na bibliografia devem ser tidas em consideração no desenho da nova metodologia, procurando a curto prazo intervir no edificado com o *know-how* e investimento do sector privado.

Ao mesmo tempo e com a ajuda das entidades públicas, ambiciona-se revitalizar os espaços públicos, tornando o processo mais atrativo para os habitantes e conduzindo à dinamização das competitividades social, económica e cultural das áreas de intervenção.

4.2 A Necessidade de uma Abordagem Integrada

Em face das considerações do capítulo 2, mostra-se claro que o alvo das políticas e intervenções de regeneração urbana restringiu-se a determinados grupos sociais, a determinadas áreas degradadas com problemas muito particulares e a desafios específicos abordados independentemente.

A cidade e os seus problemas tanto foram vistos como uma responsabilidade exclusiva de determinado departamento do setor público como foram vistos como uma responsabilidade coletiva, sendo que esta última tem vindo a ganhar cada vez mais reconhecimento (Parkinson, 2014).

As intervenções de RU nem sempre resultaram da genuína necessidade de resolver os problemas, mas justificavam-se pela existência de um potencial económico.

Devido à complexidade dos problemas que caracterizam a evolução das cidades no passado, é justificável que se tenha tentado individualizar as diferentes causas e ameaças, desenvolvendo respostas independentes.

No entanto, e como se referiu na secção 2.6, a experiência revelou que estas respostas foram insuficientes e que o tipo de abordagem estratégica não integrada era limitado.

Atualmente reconhece-se que os desafios são abrangentes, sendo constituídos por um conjunto de aspectos que se interligam, que não se restringem a uma determinada área da cidade e que afetam tanto a sociedade como a economia e o ambiente.

Assim, as respostas devem também ser abrangentes e o tipo de abordagem com recurso a instrumentos como as parcerias manifestam-se positivas e eficientes na intervenção no tecido urbano, visto que apresentam uma participação próxima entre setor público, setor privado, autoridades locais e população.

Pinho (2010) afirma que "as parcerias com privados são fundamentais e sem elas não há reabilitação". No caso das parcerias criadas no contexto das SRU, o autor refere que "o trabalho da SRU é o de orientar, regulamentar, fiscalizar, estimular a participação do sector privado, sobretudo daqueles que têm poder financeiro para intervir à escala do quarteirão" (Pinho, 2010, p. 8).

De uma forma geral, as diferenças nas abordagens metodológicas de regeneração urbana prendiam-se justamente no papel desempenhado pelo setor público. O processo descentraliza-se quando o setor privado passa a ter uma participação ativa e o setor público deixa de desempenhar o papel principal.

Esta descentralização permite ainda a participação e o envolvimento de outros intervenientes, incluindo novos *stakeholders*, investidores, outras entidades do sector público, associações empresariais e a própria população.

As parcerias representam um instrumento que correspondendo "a um processo estruturado e formal de cooperação entre diversas entidades" (MAOTDR, 2008a) dá apoio tanto às políticas como às estratégias de regeneração urbana e estimula a integração de vários parceiros no processo de regenerar o território.

A divisão de tarefas e financiamentos entre os diferentes intervenientes permite que a sua operacionalização seja mais rápida, resultando numa maior eficácia no processo. Também a gestão de recursos financeiros e humanos possibilita um maior rigor e controlo do processo.

A par do setor privado, também a população poderá exercer responsabilidades através de um modelo participativo, conduzindo a que as ações sejam adequadas e proporcionais à realidade dos problemas. Ao integrar-se a população, os resultados alcançados serão mais rentáveis em termos da sua aceitação e em termos da resposta às suas verdadeiras necessidades.

Parkinson (2014) refere que uma política de regeneração urbana integrada aspira:

1. Melhorar a integração vertical entre políticas nacionais, regionais e locais;
2. Melhorar a integração horizontal entre os sectores público, privado e população;
3. Ligar programas governamentais aos programas urbanos locais;
4. Interligar objetivos económicos, sociais e ambientais;
5. Criar novos mecanismos;
6. O envolvimento de mais intervenientes (Parkinson, 2014).

A metodologia de RU proposta, para dar uma resposta duradoura e eficaz procura que sejam integrados:

- Os diferentes aspectos políticos, sociais, económicos, urbanísticos, culturais e ambientais que caracterizam e estabelecem as condições base de determinada área de intervenção;
- O sector público, o sector privado, outros *stakeholders* interessados e a população, representando um vasto conjunto de intervenientes com características e valências diversas, que quando utilizadas de uma forma integrada produzem resultados de elevado potencial.

A nova metodologia de regeneração urbana assume, assim, a necessidade de integrar os diferentes setores no processo e ao apresentar uma estrutura simples e versátil possibilita que cada etapa se processe tendo em consideração as diferentes visões e a interligação entre os diferentes campos de trabalho.

Esta integração permite ainda combinar os elementos das estratégias e das experiências que no passado tiveram resultados positivos.

Através da regeneração urbana do território requalificam-se fisicamente espaços públicos que atraem investidores mais robustos e determinados a contribuir para esse processo, com particular incidência para a reabilitação do edificado. Simultaneamente, a vivência do território potencia a revitalização da economia e dos modos de viver na cidade, conduzindo à melhoria da qualidade de vida da população.

4.3 Objetivo Claro e Consensual com a População

A construção de um objetivo claro e que reúna grande consenso da população é essencial para o sucesso da nova metodologia.

A clareza do objetivo é importante de forma a não criar falsas expectativas nos intervenientes que apresentam naturalmente diferentes visões e objetivos específicos. Pretende-se que o objetivo delineado seja partilhado por todos os intervenientes e em especial que reúna grande consenso com a população de forma a evitar conflitos que podem ser gerados no processo geral de decisão.

O consenso com a população mostra-se fundamental já que aproxima a intervenção e as suas ambições das reais necessidades vividas no terreno auferindo eficiência e equilíbrio ao processo. O bom relacionamento, desde o início e com bases claras, conduz a que se estabeleça a necessária concertação de interesses, conducente à boa execução da intervenção.

O objetivo deve conter em si o programa preliminar delineado para a intervenção de regeneração urbana e abranger as estratégias e objetivos a operacionalizar no processo de RU. Assim, é possível o início da resolução dos problemas do território e a satisfação das necessidades experienciadas pela população.

Procura-se que estes objetivos sejam sempre que possível quantificáveis, de forma a tornar mais simples o processo de monitorização e avaliação dos resultados tanto no desenrolar como no final das atividades. Paralelamente, desde o início, deve-se considerar a possibilidade de gerações futuras poderem vir a usufruir do resultado da intervenção devendo os objetivos ser

flexíveis para a eventualidade de ser necessário adaptar ou reformular a intervenção, dada a condição evolutiva do espaço urbano.

4.4 Metodologia de Regeneração Urbana

Torna-se então claro que para se garantir a eficiência do processo de regeneração urbana é necessário que a estrutura da nova metodologia seja simples, objetiva e de fácil aplicabilidade.

A metodologia deve assegurar que os diferentes princípios e fatores serão tratados com a especificidade de cada intervenção, garantindo uma maior flexibilidade de uso.

Na tabela 4.1 evidenciam-se alguns princípios estratégicos da regeneração urbana identificados por Roberts (2000) que traduzem os desafios urbanos e a forma como a abordagem se deve posicionar para responder de uma forma eficiente às múltiplas exigências decorrentes da evolução das cidades. Segundo o autor, a RU deve:

Tabela 4.1: Princípios de regeneração urbana.

-
- Basear-se numa análise detalhada das condições da área de intervenção (tecido urbano, estruturas sociais, base económica, características ambientais);
 - Procurar adaptar-se e responder às diferentes condições através da criação e desenvolvimento de uma estratégia integrada que enfrenta a resolução dos problemas de uma forma equilibrada, ordenada e positiva;
 - Assegurar que a estratégia e os programas de ação são desenvolvidos de acordo com os objetivos do desenvolvimento sustentável;
 - Estabelecer objetivos operacionais que devem ser, sempre que possível, quantificáveis;
 - Fazer uma utilização eficiente dos recursos naturais, económicos e humanos, incluindo o território e estruturas edificadas;
 - Procurar o consenso através da melhor participação e coordenação possível entre a maioria dos *stakeholders* com interesse legítimo na regeneração da área de intervenção (através de parcerias ou outros modelos de trabalho);
 - Reconhecer a importância da monitorização do processo e da evolução das forças internas e externas que atuam na área de intervenção;
 - Aceitar que os programas de ação iniciais poderão vir a sofrer alterações e revisões à medida que a envolvente evolui;
 - Reconhecer que cada interveniente e cada ação apresentam ritmos diferentes sendo necessário uma boa gestão de forma a reencaminhar recursos para manter o equilíbrio e possibilitar a conclusão de todas os objetivos do processo (Roberts, 2000, pp. 18–19).
-

Estes princípios refletem em grande parte as conclusões que se retiraram tanto do capítulo 2 como do capítulo 3, constituindo um conjunto de orientações importantes para o desenho da nova metodologia de regeneração urbana.

O mesmo autor procurou ilustrar na figura 4.1 a interação entre estes e outros fatores que representam a variedade de temáticas envolvidas na regeneração urbana e cujas particularidades espelham a unicidade de cada local e a ideia de que cada modelo de regeneração deve

poder ser calibrado e ajustado às circunstâncias em que opera (Roberts, 2000).

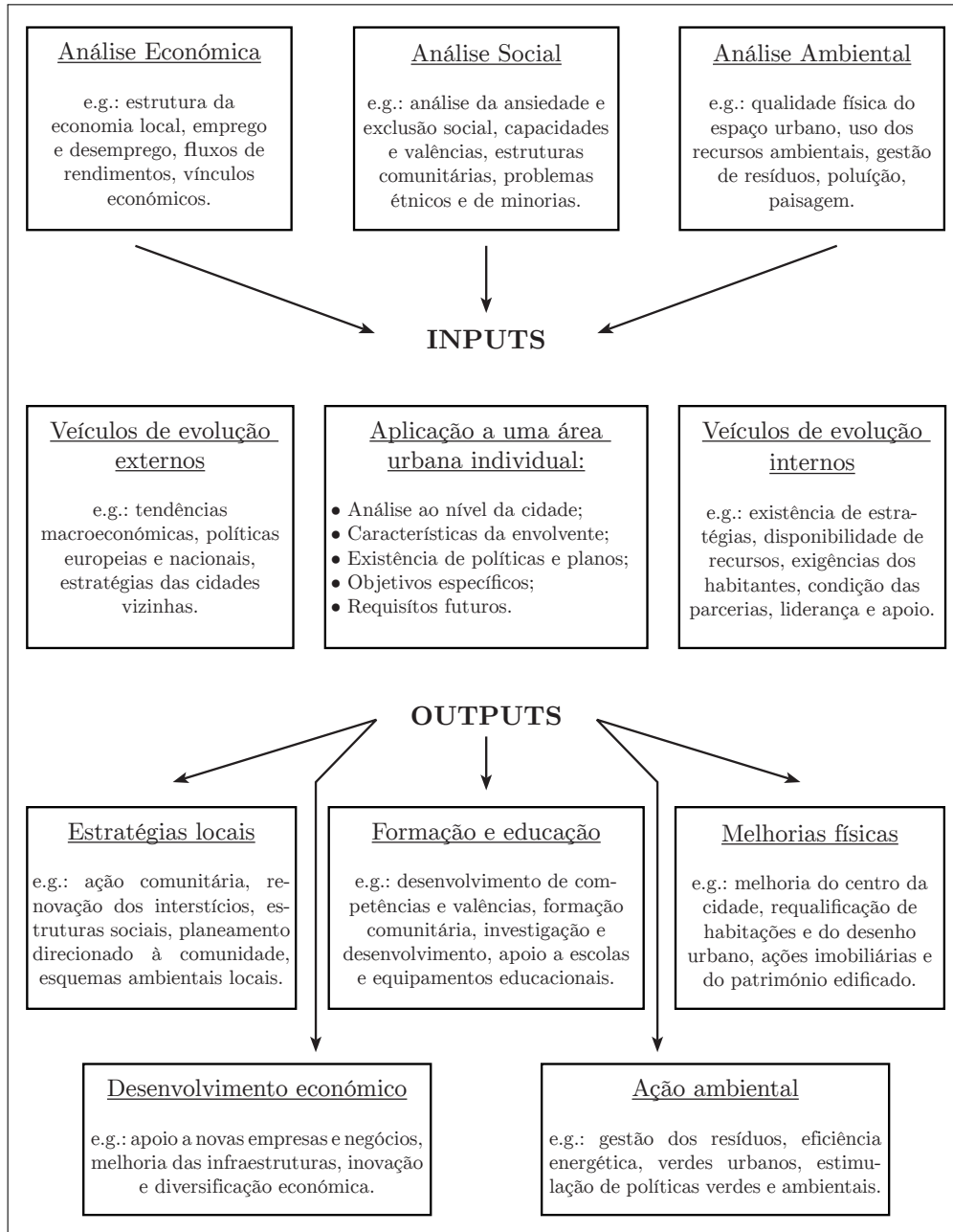


Figura 4.1: O processo teórico de regeneração urbana. Adaptado de (Roberts, 2000, p. 20).

A metodologia desenvolvida procura articular a maioria dos aspectos que produzem interna ou externamente um impacto na área de intervenção, na tentativa de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população ao mesmo tempo que se atingem um leque de objetivos sociais e ambientais e se contribui positivamente para o desempenho da economia.

Cruzando a informação da tabela 4.1 com a da figura 4.1 reconhece-se, entre outros aspectos, a necessidade de abrangência, integração, operacionalidade, eficiência e adaptabilidade que se exige à metodologia de regeneração urbana de forma a poder conduzir o território à sua regeneração.

4.4.1 Organização da Metodologia Proposta

Os processos de planeamento urbano, dado a sua flexibilidade e organização, aplicam-se frequentemente no desenho de metodologias de regeneração urbana.

Embora sejam um bom ponto de partida, estes devem sofrer uma adaptação de acordo com os requisitos particulares da regeneração, mostrando-se, assim, eficazes quando adaptados aos objetivos, conteúdos e realidades das diferentes intervenções.

O *processo do planeamento urbano sustentável* desenvolvido por Amado (2009) possui a característica de poder abranger todos os projetos de expansão e regeneração urbana, constituindo assim uma boa base de partida.

A proposta de metodologia de regeneração urbana fundamentou-se tanto nesse processo como nas metodologias sintetizadas nas *Normas Urbanísticas: Princípios e Conceitos Fundamentais* pelo autor Lobo et al. (1995).

À semelhança com a generalidade desses processos de planeamento urbano, a metodologia apoia-se em etapas que se desenvolvem de uma forma lógica e sequencial e são constituídas por um conjunto de ações complementares que devem ser combinadas de acordo com os problemas e particularidades existentes, com as respostas que se procuram dar e com os potenciais *stakeholders* (Amado, 2009).

A validade apresentada por esses processos para o desenho de metodologias de RU entre a comunidade científica, levou à utilização do *processo do planeamento urbano* como pano de fundo.

A participação da população será garantida em todas as etapas do processo, pelo acesso às informações, contribuindo assim na elaboração, implementação, avaliação de projetos e ações de regeneração urbana, através a exposição de problemas e de propostas de soluções.

A estrutura da metodologia sintetizada na figura 4.2 procura salientar o poder de adaptação a uma grande diversidade de intervenções de regeneração urbana. Tal é possível dado a organização por etapas que traçam um caminho que possibilita a sua reformulação a qualquer altura do processo.

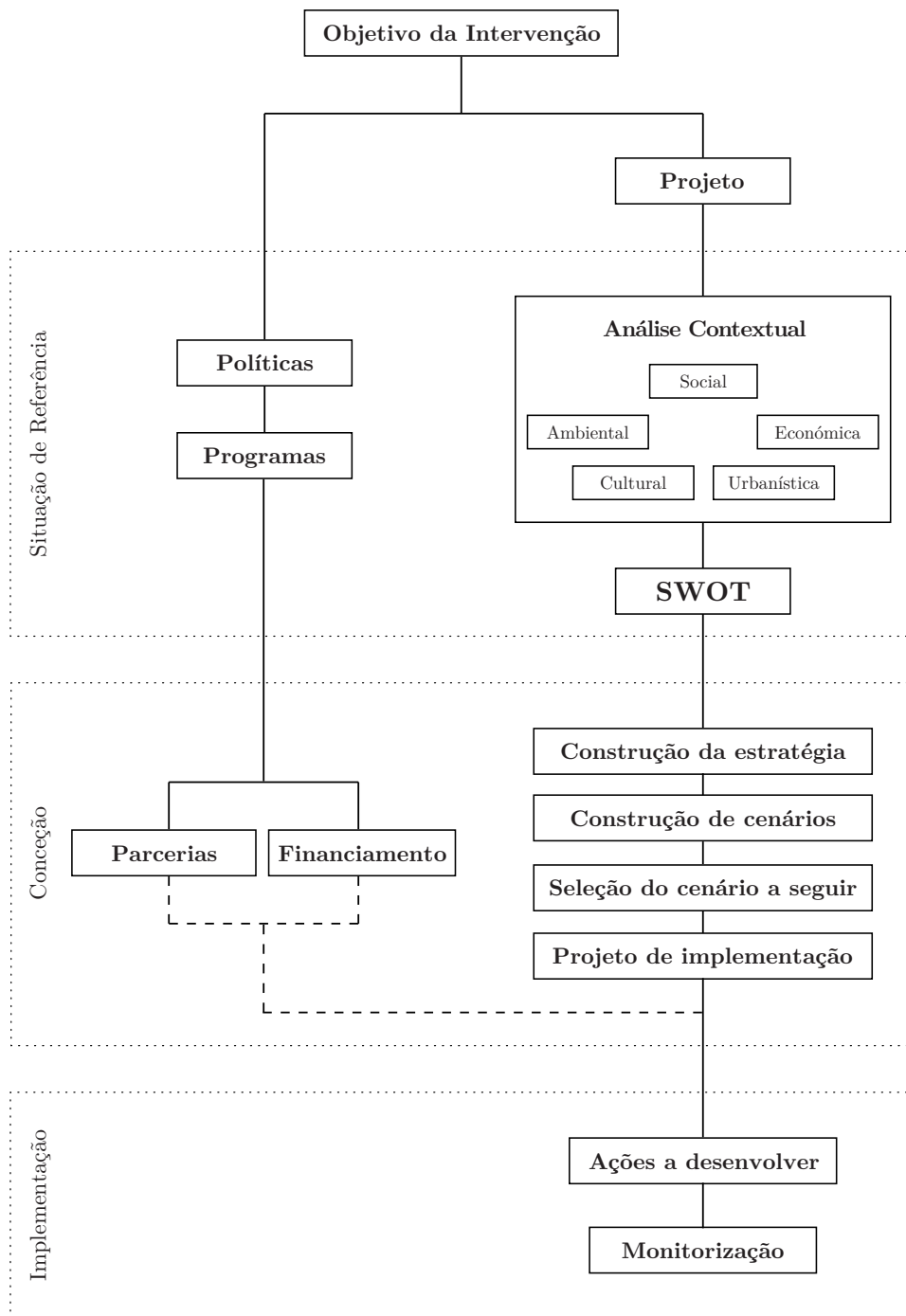


Figura 4.2: Proposta de metodologia de regeneração urbana: Estrutura.

Etapa 1 – Objetivo da Intervenção

A primeira etapa da metodologia corresponde ao delinear do objetivo da intervenção que como já mencionado na secção 4.3 deve ser claro e reunir grande consenso com a população. Dá-se início à resolução dos problemas do território e da satisfação das necessidades experienciadas pela população.

Simultaneamente na etapa está contido o programa preliminar delineado para a intervenção que abrange as estratégias e os objetivos a operacionalizar no processo de regeneração urbana.

À semelhança com os processos de planeamento urbano, nesta etapa "é necessária grande serenidade no ato da tomada de decisão" (Amado, 2009, p. 71), uma vez que estas decisões devem prevenir futuros problemas e devem estar completamente enquadradas no conceito de regeneração urbana.

Etapa 2 – Situação de Referência

Na segunda etapa pretende-se que seja feita uma análise à situação de referência tanto de âmbito local como do da envolvente, englobando de um lado o enquadramento legal e estratégico em vigor e do outro o enquadramento ambiental, social, económico, urbanístico e cultural.

Esta etapa pretende englobar e sistematizar um conjunto de aspectos que possibilitarão o desenvolvimento de soluções que convergem para o desenvolvimento e equilíbrio das diferentes estruturas sociais, urbanas, económicas e ambientais.

Na análise contextual e no seio das diferentes áreas de análise podem-se considerar de uma forma sistemática como elementos abrangentes e englobantes os que constam na tabela 4.2, não sendo no entanto dispensável o estudo de outros aspectos particulares definidos em função das características específicas de cada local.

A realização de uma análise SWOT permite sintetizar as forças e fraquezas bem como as oportunidades e ameaças que caracterizam os diferentes domínios que exercem interna e externamente influência na área de intervenção.

Este diagnóstico representa uma das mais importantes ações da metodologia uma vez que vai ter um efeito direto na viabilidade económica e na aceitação social da intervenção através da estruturação e ponderação dos dados recolhidos.

A par desta análise contextual assegura-se a adequação estratégica e legal às visões políticas e governativas analisando, respeitando e integrando as estratégias, políticas e programas existentes tanto a nível europeu, nacional como local.

Etapa 3 – Conceção

A terceira etapa corresponde à conceção, na qual as ações compreendem uma vertente de correlação, coordenação e gestão da intervenção e outra de tomada de decisão.

A coordenação por parte de uma equipa pluridisciplinar é fundamental visto que nesta fase é relevante um grande envolvimento de todos os intervenientes no processo, seja do setor privado, do setor público ou da população de forma a garantir eficiência, uma boa gestão dos recursos financeiros e humanos e um maior controlo de todo o processo.

A utilização de parcerias representa uma ferramenta importante na captação de soluções criativas, originais, inovadoras e equilibradas que surgem individualmente devido à multiplicidade de visões, opiniões, conhecimentos e formas de trabalho de cada parceiro. Este instrumento

Tabela 4.2: Análise contextual: Elementos de análise.

Análise	Elementos
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Criminalidade; • Marginalidade; • Fragmentação social; • Pirâmide etária; • Estrutura social e comunitária; • Escolaridade; • Atores locais e quadro de atores; • Levantamento de expectativas da população; • Outros dados demográficos.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Usos do solo; • Fauna e Flora; • Qualidade do ar, ruído; • Clima (temperatura, precipitação, vento, insolação, precipitação, radiação, etc.); • Valor ecológico; • Gestão de recursos naturais; • Riscos naturais; • Resíduos e poluição; • Espaços naturais, verdes e naturalizados; • Geologia; • Paisagem.
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusão económica; • Emprego e desemprego; • Ambiente e estrutura económica; • Níveis de rendimento; • Empreendedorismo; • Níveis de produção e produtividade; • Sectores de atividade económica; • Mercado de trabalho.
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Arqueologia; • Históricos; • Cultura e Património; • Nível cultural da população; • Tradições; • Vivência do bairro.
Urbanística	<ul style="list-style-type: none"> • Equipamentos sociais (escolares, de saúde, cultural e tempos livres, desportivos, etc.); • Redes de infraestruturas; • Acessibilidade e mobilidade; • Património construído; • Cadastro de proprietários; • Condições de habitabilidade; • Habitação social; • Apropriação do espaço público; • Áreas de espaços livres públicos; • Áreas de espaços livres privados; • Questões de saúde pública; • Servidões e condicionantes; • Índices urbanísticos.

ao possibilitar a divisão de tarefas, financiamentos e responsabilidades entre os diferentes parceiros, sem excluir no entanto a sua participação no momento de validação, permite uma melhor e mais eficiente operacionalização do processo.

O acompanhamento sistemático e continuado da elaboração do processo, fica claro com a construção de uma estratégia partilhada por todos e na qual são definidas as responsabilidades de cada interveniente permitindo uma maior celeridade na regeneração.

De uma forma geral a cada interveniente são atribuídas as responsabilidades apresentadas na tabela 4.3, sendo esta lista flexível e adaptável às particularidades de cada intervenção.

No processo de tomada de decisão a participação da população permite como se viu na secção 4.2 ir ao encontro dos reais problemas e necessidades que se verificam no terreno dando respostas adequadas e proporcionais que permitem uma maior aceitação no final.

A sua participação ocorrerá de acordo com as particularidades da proposta em elaboração

Tabela 4.3: Conceção: Intervenientes e responsabilidades.

Intervenientes	Responsabilidades
Setor Público	<ul style="list-style-type: none"> • Definição da área a intervir; • Equipamentos urbanos (sociais, educacionais, culturais e saúde); • Intervenção social; • Resposta e integração dos programas políticos; • Gestão urbanística (ações de realojamento, instrumentos de perequação compensatória); • Infraestruturas básicas e mobilidade; • Espaço livre público.
Setor Privado	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento do ambiente construído; • Desenvolvimento de um clima de atração de investimentos e negócios; • Investimentos nas funções habitacionais, comerciais e serviços; • Possibilidade de encarar funções de gestão e liderança do projeto; • Espaço livre privado.
População	<ul style="list-style-type: none"> • Representação das exigências e necessidades da população; • Motivar o desenvolvimento de intervenções; • Contribuir na elaboração do diagnóstico da AI bem como nas restantes etapas; • Validação das decisões; • Dar continuidade às medidas implementadas após a conclusão da intervenção.

sendo aconselhável ocorrer no desenrolar dos trabalhos, contando com os dados provenientes da etapa anterior e contribuindo tanto na construção de cenários como na seleção do cenário a seguir e no projeto de implementação. É fundamental a sua presença para a validação do projeto de implementação.

Vários representantes da população têm interesse em melhorar as condições de vida e habitabilidade e possuem ideias sobre a forma como as comunidades podem usufruir da regeneração (Jeffrey e Pounder, 2000). No entanto é frequente o choque entre grupos étnicos ou culturais dentro da população bem como a ocorrência de conflitos de interesse entre os diferentes parceiros no processo.

As diferentes ações desta etapa são portanto conduzidas por equipa representativa e pluridisciplinar com capacidades técnicas de coordenação do projeto e que tem a seu cargo a difícil tarefa de interligar os problemas e dados, de conduzir os trabalhos, ponderar as diferentes visões e procurar decisões em tempo útil.

Tendo definido a estratégia a seguir para alcançar os objetivos da intervenção e considerando mais uma vez todo o trabalho das restantes etapas, em especial da situação de referência,

estudam-se aproximações à conceção do projeto de implementação através da construção de vários cenários.

A elaboração de cenários que determinam qual o caminho mais eficiente em termos globais e locais é uma ação importante e que à semelhança com as outras ações desta etapa conta com a participação e empenho dos vários *stakeholders*.

Estando cimentada uma visão holística da intervenção nas suas configurações para o futuro, segue-se a seleção do cenário a seguir que exige um momento de ponderação, reflexão e comparação na qual todas as opções e cenários devem ser cuidadosamente ponderadas.

À semelhança com algumas metodologias de planeamento urbano, e em particular com um dos processos de planeamento estratégico apresentados por Manuel Costa Lobo *et. al* (Lobo *et al.*, 1995), podem-se destacar alguns cenários ditos previsíveis cuja comparação do seu grau de alcance, do balanço custo/benefício esperado e da sua compatibilidade entre diferentes ações, permitem eleger o cenário a seguir.

- Cenário tendencial (situação de referencia) que corresponde a uma atitude de não intervenção;
- Cenário implícito que resultaria da execução dos planos e projetos conhecidos ainda que desajustados à realidade, sem os pôr em causa;
- Cenários contrastados (isto é, não tendenciais implicando, por isso, algum voluntarismo), desenvolvidos pelo menos nas suas linhas gerais, mas identificando sinergias e/ou incompatibilidades entre os objetivos que os descrevem (Lobo *et al.*, 1995).

A última ação desta etapa corresponde ao delinear de uma proposta que vai marcar a mudança entre um primeiro período baseado em conceitos, visões e ideias para um período mais prático e ligado à intervenção no terreno.

O projeto de implementação constitui o somatório de todos os elementos trabalhados nas etapas e ações anteriores e deve ser formulado em coerência com os mesmos e à luz da legislação existente.

Quando finalizado deve ter o aval de todos os intervenientes e ser apresentada às entidades oficiais após a sua formalização legal.

Etapa 4 – Implementação

A quarta etapa corresponde à implementação e permite garantir o cumprimento dos objetivos de regeneração urbana definidos, através do desenvolvimento das ações e do seu controlo e monitorização.

De forma a ver efetivamente implementadas no terreno todas as medidas propostas, definem-se os procedimentos a executar, a capacidade técnica exigível, o tipo de acompanhamento a efetuar em cada tarefa e atividade. Esta situação exige um conhecimento e uma visão da totalidade do plano bem como dos riscos que poderão ameaçar o desenvolvimento dos trabalhos (Amado, 2009).

O controlo, monitorização e avaliação podem ser considerados uma parte integrante do ciclo da regeneração urbana (Moore e Spires, 2000).

Considerando que o ciclo se inicia com a identificação dos desafios, passando de seguida pelo planeamento e desenho das estratégias de intervenção que são posteriormente implementadas, é importante até à sua conclusão existir a possibilidade de alterar decisões e fazer ajustes que se articulam com o passado, com o presente e com o futuro permitindo assim um melhor resultado final.

De acordo com Lobo et al. (1995), "a monitorização será, porventura, a componente mais complexa da execução de um plano" (Lobo et al., 1995, p. 111) e tem como objetivo:

- Verificar o progresso da intervenção, o grau de alcance dos seus objetivos operacionais;
- A avaliação das soluções técnicas à realidade a que se pretende dar resposta;
- A verificação da execução das medidas e ações preconizadas e da adequação ao alcance dos objetivos;
- A deteção de situações críticas e novas prioridades a partir de novas informações obtidas durante a execução.

Como resultado desta etapa é possível beneficiar das experiências do passado de forma a identificar e evitar problemas e o potencial desperdício de recursos, identificar novos objetivos e integrá-los no calendário de implementação, medir e monitorizar aspectos específicos da implementação e avaliar o desempenho geral da intervenção, a sua eficácia e eficiência (Moore e Spires, 2000).

4.5 Discussão e Validação da Metodologia Proposta

Em face de todos estes considerandos, confronta-se a metodologia proposta com os conteúdos mencionados nos capítulos anteriores e verifica-se a sua validade.

No início do capítulo 2, ao abordar-se o conceito de regeneração urbana reteve-se a ideia de que a preocupação em resolver os problemas urbanos é ponto assente para a estabilidade económica, social e ambiental dos espaços urbanos. As causas e consequências desses problemas variam e particularizam-se em cada local.

Posto isto surgem várias formas de responder aos diferentes problemas e na secção 2.3 enunciaram-se diferentes tipos de intervenções, como a renovação urbana, a reabilitação urbana ou a regeneração urbana, que apesar de adotarem diferentes prioridades e objetivos, procuram de forma semelhante o desenvolvimento de soluções para as questões do território.

A regeneração urbana pode ser considerada como uma intervenção completa, já que procura intervir num conjunto abrangente de áreas que exigem respostas articuladas e o contributo de um conjunto extenso de intervenientes.

Assim sendo, a metodologia proposta integra tanto um conjunto de aspectos que caracterizam e estabelecem as condições base das áreas de intervenção, como um conjunto vasto de

Capítulo 4. Metodologia de Regeneração Urbana

intervenientes (sector público, sector privado, outros *stakeholders* interessados e população) com características e valências diversas, que quando utilizadas de uma forma integrada resultam na produção de resultados com elevado potencial, tal como se referiu na secção 4.2.

Na Etapa 2 – Situação de Referência reconhece-se que para resolver as várias vertentes dos problemas do espaço urbano é necessário conhecer, englobar e sistematizar todos os dados referentes às componentes da regeneração urbana.

A preocupação de se interpretar corretamente a natureza dos problemas urbanos, tal como foi salientado na secção 2.3, é também evidenciada nesta etapa que exige uma caracterização e diagnóstico da AI.

Para compreender melhor as características das intervenções de regeneração urbana no contexto europeu e no contexto português, analisaram-se respetivamente nas secções 2.4 e 2.5, as evoluções dos pensamentos, políticas, estratégias e programas que visavam a resolução dos desafios urbanos.

Esta análise bibliográfica revelou um conjunto extenso de instrumentos políticos, de programas e legislação, representativos da intenção de estimular e regular as intervenções no âmbito da regeneração do território. É indispensável a análise e integração desses instrumentos (financeiros, legais, institucionais) à disposição no processo de RU. Para tal na Etapa 2 pretende-se que as políticas e programas em vigor sejam parte integrante da situação de referência.

Inicialmente, tanto na realidade europeia como na portuguesa, as abordagens baseavam-se no trabalho individual quer das entidades públicas, quer de algumas empresas do setor privado. Posteriormente compreendeu-se que a forma de produzir resultados mais eficientes passava pela constituição de parcerias ou outro instrumento que conjugasse um esforço dos setores público, privado e da população.

A necessidade de integrar diferentes intervenientes no processo, dado as complexidades que envolvem as dinâmicas das cidades, confrontou-se com dificuldades decorrentes do modelo de trabalho participado o qual exige uma boa organização e coordenação do processo de forma a atingir com eficiência os objetivos delineados.

A metodologia de regeneração urbana proposta assume, como se viu anteriormente, a necessidade de integrar os diferentes setores no processo e ao sugerir uma estrutura simples e versátil, possibilita que se processe cada etapa tendo em consideração as diferentes visões e a interligação entre os diferentes campos de trabalho.

Reconheceu-se tanto no capítulo 2 como no capítulo 3, a importância da tomada de decisões no processo. A Etapa 3 – Conceção articula-se com as etapas anteriores e caminha nesse sentido. Propõe-se a condução dos trabalhos por parte de uma equipa pluridisciplinar com capacidades técnicas de coordenação que tem a seu cargo a tarefa de desenvolver e ponderar os diferentes cenários e tomar decisões que conduzam à conclusão dos objetivos em tempo útil.

Dos casos práticos estudados no capítulo 3 retiram-se conclusões importantes que expressam aprendizagens com base nas boas e más experiências do passado. Algumas dessas aprendiza-

gens coincidem com os ensinamentos teóricos do capítulo 2.

O caso de estudo do *Quartiere di Sant' Eusebio* reforçou a complexidade de integrar um conjunto extenso de intervenientes que pode conduzir a longos atrasos numa intervenção que se pretende breve. No entanto, apesar da presença de fatores que ameaçam a intervenção, se existir uma organização e gestão bem orientada conseguem-se obter os resultados que concretizam as verdadeiras necessidades e exigências da população.

Como foi referido anteriormente, a clareza da estrutura proposta e a divisão de tarefas e responsabilidades permite orientar a intervenção, alocando os recursos de modo a assegurar a conclusão eficiente dos trabalhos.

Este caso realça mais uma vez que a integração dos diferentes aspectos físicos, sociais, económicos e ambientais permite obter resultados equilibrados e que caminham para a sustentabilidade.

Por sua vez, o caso de estudo do Quarteirão das Cardosas revelou que as ações levadas a cabo na intervenção não respeitaram na totalidade o carácter histórico da área de intervenção. As fortes críticas recebidas indiciam a necessidade de adotar uma visão abrangente que leve ao delinear de objetivos que reúnam grande consenso com a população, desde o início dos trabalhos.

Como se viu na secção 4.3, a metodologia proposta dá resposta a esta necessidade através do delinear de objetivos partilhados por todos os intervenientes, evitando falsas expectativas e aproximando a intervenção e as suas ambições das reais necessidades vividas no terreno.

Salienta-se ainda a importância de monitorização patente na Etapa – Implementação. O caso de estudo do Porto não revelou um acompanhamento e uma redefinição do projeto no decorrer dos trabalhos comprometendo assim o equilíbrio financeiro e a eficácia do processo.

Ambos os casos beneficiaram de um grupo responsável pela execução e coordenação da intervenção. Ao dispor das capacidades técnicas necessárias para desenvolver uma visão holística sobre a área de intervenção, esta equipa desenrola um papel essencial que também é sugerido na metodologia proposta.

Na secção 3.4 procurou-se sintetizar as aprendizagens obtidas com os casos práticos de estudo e acrescentaram-se algumas considerações encontradas na bibliografia consultada, que serviram de complemento.

A informação compilada apresentou tanto um conjunto de pontos fortes e pontos fracos relativos a intervenções práticas de RU (tabela 3.6) como alguns critérios que permitem identificar boas soluções práticas de RU.

Desta forma, tiveram-se em consideração estas recomendações nas diferentes etapas, tornando a metodologia proposta dinâmica e adaptável, possibilitando a operacionalização de um conjunto vasto de temas e intervenientes que produzirão resultados eficientes e duradouros.

Capítulo 5

Considerações Finais e Desenvolvidos Futuros

5.1 Conclusões

As principais conclusões obtidas com o desenvolvimento desta dissertação, cujo objetivo consiste no desenvolvimento de uma nova metodologia de RU, permitiram sistematizar um conjunto de orientações para futuras intervenções no campo da regeneração urbana.

As cidades veem a si associadas um conjunto de problemas "demográficos, funcionais e morfológicos, entre outros, e que na sua grande maioria concorrem para a fragmentação, desvitalização e degradação do espaço urbano, como acontece por exemplo nos centros históricos (em resultado da segregação funcional, da deterioração das condições de habitação e da degradação das condições ambientais e patrimoniais)" (Silva, 2011, p. 136).

Para fazer frente a estes desafios e "em função desta precariedade territorial, emergiram preocupações políticas e científicas, que, de forma pontual e gradual, conduziram a uma crescente definição de instrumentos operativos para atenuar e inverter esta situação" (Silva, 2011, p. 136)

No entanto, evidenciou-se que essas abordagens metodológicas enfrentam dificuldades na produção de resultados abrangentes e eficazes traduzindo-se na melhoria geral e duradoura das condições de vida nos espaços urbanos.

Um desses instrumentos constituiu o objeto de estudo sobre o qual incidiu o trabalho desenvolvido. A *regeneração urbana* pode ser definida como uma intervenção que procura adaptar o território às constantes evoluções a que este se encontra sujeito, integrando um conjunto de aspectos de carácter físico, ambiental, social, cultural e económico. Como resultado pretende-se alcançar a requalificação do território, a reabilitação do património edificado, a revitalização das atividades económicas e culturais, conduzindo de uma forma geral à melhoria da qualidade de vida da população.

A hipótese colocada foi: Como tornar a regeneração urbana numa intervenção eficiente, eficaz e duradoura que permita uma melhoria geral da qualidade de vida da população que habita o espaço urbano?

Com o objetivo de responder a essa questão, definiram-se os seguintes objetivos operacionais:

- Sintetizar a vasta bibliografia existente de forma a compreender como surge o conceito de regeneração urbana e qual a melhor forma de o definir, bem como identificar os instrumentos disponíveis a nível europeu e nacional refletindo sobre a sua evolução, as suas visões, os seus intervenientes e as suas metodologias;
- Analisar intervenções no âmbito da regeneração urbana na Europa e em Portugal que abordam os aspectos desenvolvidos no objetivo anterior, contribuindo com ensinamentos e aprendizagens úteis de modo a aplicar no desenvolvimento de uma nova metodologia;
- Desenvolver de uma nova metodologia que procure inovar, ao tornar o processo mais operativo e ao reunir convergência de atuação dos vários atores, traduzindo-se numa real e eficaz intervenção de regeneração urbana.

A concretização destes objetivos evidenciou a preocupação em regenerar o território, dando resposta ao conjunto de problemas anteriormente mencionado. Dada a existência de dificuldades nesse processo, a resposta à questão passa por sugerir uma nova metodologia de RU que colmate as lacunas ou insuficiências vividas.

As experiências e lições do passado constituíram elementos determinantes para o desenvolvimento da nova metodologia. É importante refletir sobre o que já foi feito a nível das intervenções, procurando retirar o seu melhor, e ponderar também com base nas más práticas, qual a forma mais indicada de agir no futuro.

"A maior eficácia do processo de regeneração urbana, nasce principalmente da avaliação cuidada da área de intervenção, da análise de exequibilidade dos objetivos pretendidos e finalmente do desenho de projetos integrados e passíveis de dar uma resposta eficaz aos objetivos propostos" (Fidalgo, 2012, p. 106).

Através da informação recolhida na bibliografia constata-se uma preocupação entre os intervenientes da regeneração urbana que, apesar de estarem de acordo quanto à importância da promoção de instrumentos, referem a existência de limitações de âmbito político, administrativo e metodológico, que dificultam a conclusão dos objetivos delineados.

A nova metodologia propõe-se contribuir para uma resolução dos problemas do território através do delinear de um objetivo de intervenção (etapa 1) claro que reúna um grande consenso com a população.

Seguidamente, numa segunda etapa (situação de referência), o processo procura estabelecer a situação de referência representando por um lado o enquadramento legal e estratégico (programas e políticas de RU em vigor) e por outro o enquadramento ambiental, social, económico, urbanístico e cultural.

Esta etapa permite a determinação das potencialidades, fraquezas e oportunidades que o local de intervenção apresenta, possibilitando assim que as mesmas sejam beneficiadas pela orientação resultante do processo de regeneração.

A terceira etapa (concepção) do processo corresponde à concepção de um projeto de implementação que marca a mudança entre um primeiro período baseado em conceitos, visões e ideias para um período mais prático e ligado à intervenção no terreno.

Para tal, através do trabalho conjunto de diferentes intervenientes e da realização de uma sequência de procedimentos (construção da estratégia, construção de cenários e seleção do cenário a seguir), realiza-se um somatório de todos os elementos trabalhados nas etapas e ações anteriores e com o aval de todos as partes finaliza-se o documento que será apresentado às entidades oficiais após a sua formalização legal.

O processo integra ainda uma última etapa (implementação) que assegura a implementação no terreno de todas as medidas e ações propostas anteriormente. A monitorização do processo permite: verificar o progresso da intervenção e o grau de alcance dos seus objetivos operacionais; fazer uma avaliação das soluções técnicas face à realidade que se pretende dar resposta; verificar a execução das medidas e ações preconizadas; conferir a adequação das tarefas ao alcance dos objetivos e detectar situações críticas e novas prioridades a partir de novas informações obtidas durante a execução.

Esta metodologia apresenta-se como uma ferramenta de fácil utilização e interpretação, quer pela objetividade das etapas, quer pela clareza do método, permitindo implementar medidas no âmbito da promoção da regeneração urbana que resulta na concretização das necessidades da população.

A regeneração urbana das cidades pode, de facto, ser melhor e mais fácil de desenvolver se for feita com recurso à utilização deste tipo de ferramenta de planeamento, dirigida para os objetivos e princípios da qualidade de vida e do bem estar dos habitantes.

5.2 Crítica ao Trabalho

Metodologias de regeneração urbana

Devido à pouca maturidade que as ações de regeneração urbana apresentam enquanto forma integrada de intervir no espaço urbano, a pesquisa efetuada no sentido de conhecer as *metodologias de regeneração urbana* desenvolvidas e utilizadas pela comunidade científica, revelou uma carência de objetos de estudo intervencionados.

No entanto, constatou-se a existência de várias *metodologias* de renovação, de reabilitação e de revitalização urbana, que apresentam contornos diferentes às metodologias de RU. Assim é desadequado confrontar estas metodologias a fim de propor uma metodologia de regeneração.

Verificou-se igualmente a aplicação frequente de metodologias flexíveis tipicamente utilizadas no processo de planeamento urbano como pano de fundo para a elaboração e estruturação de novas metodologias de intervenção no território. Estas metodologias são um bom ponto de partida mas não suficientemente específicas da realidade dos requisitos que um processo de regeneração urbana deve abordar.

Estas metodologias não específicas mostram-se eficazes quando adaptadas aos objetivos, conteúdos e realidades das diferentes intervenções. Assim, desenvolveu-se a proposta de metodologia de regeneração urbana, fundamentando-a no processo de Planeamento Urbano Sustentável do autor Amado (2009) e nas metodologias sintetizadas nas Normas Urbanísticas: Princípios e Conceitos Fundamentais do autor Lobo et al. (1995).

A fundamentação com base no exercício de análise, diagnóstico e síntese possibilitou especificar a metodologia, considerando-se como aquela que melhor resposta pode dar ao objetivo.

Acompanhamento dos casos de estudo

Como se referiu na secção 1.4, dado o limite temporal e os objetivos específicos desta dissertação, os ensinamentos práticos fundamentados nas intervenções do passado basearam-se em informação consultada em fontes credíveis como documentos e *websites* oficiais, artigos científicos e trabalhos de dissertação de mestrado que aprofundaram e explanaram o conteúdo dos casos práticos numa proporção adequada à utilização no presente trabalho.

Apesar da ausência de envolvimento direto no desenvolvimento dos casos de estudo, foi possível entender e avaliar através do estudo pormenorizado desses casos, que este processo de análise e avaliação de intervenções anteriores se constitui como um benefício para informar futuras intervenções, reduzindo o risco de insucesso das próximas realizações no território.

5.3 Desenvolvimentos Futuros

Aplicação a caso de estudo

Dado o tempo limitado para a execução da presente dissertação de mestrado não foi possível aplicar a nova metodologia a um caso de estudo.

A aplicação da metodologia a um caso prático de estudo permitiria avaliar a operacionalidade do processo proposto bem como dos fatores e aspectos selecionados como determinantes e críticos.

Seria igualmente possível avaliar a sua instrumentalização no sentido claro da promoção da regeneração urbana e a sua capacidade de envolver a participação e dinamização da população, da responsabilidade do setor público e estimular a participação do setor privado no processo.

Outro fator que a aplicação a caso de estudo poderia ver esclarecido corresponde à incerteza de que ao implementar a abordagem proposta seria possível uma gestão equilibrada, tanto a níveis de tomada de decisões e prioridades como a nível financeiro e a nível da resposta aos desafios do território.

A escolha do caso para intervenção constitui um argumento importante na validação da abordagem, uma vez que cada ambiente urbano apresenta as suas especificidades e para confirmar a abrangência do processo seria aconselhável aplicar a metodologia a diferentes ambientes urbanos (centros históricos, zonas periféricas, zonas industriais, entre outras). Só assim seria possível conferir a adequação da metodologia à maioria dos espaços urbanos.

Evolução

Tal como foi evidenciado várias vezes ao longo da dissertação, a evolução das cidades envolve uma diversidade de temas que interagem entre si.

Com a evolução a sociedade verifica-se a alteração das suas características, hábitos de consumo, padrões de conforto, formas de viver e de fruir o seu tempo. Também as alterações no meio ambiente induzidas pelas alterações climáticas, pela utilização do território e pela própria evolução da natureza, constituem fatores que interligados com as dinâmicas económicas e alterações do pensamento político podem conduzir a um desajuste da metodologia proposta no tempo.

O ramo da investigação que se encontra em desenvolvimento poderá conduzir o presente trabalho a evoluções resultantes da monitorização do processo bem como da identificação de novas necessidades da população e do território decorrentes dos processos evolutivos acima referidos.

Vasto interesse na regeneração

Uma vez que a regeneração urbana é uma área que desperta e exige a participação de várias ciências (engenharia, urbanismo, arquitetura, sociologia, geografia, gestão, economia, sociologia, política) seria benéfico integrar contribuições de técnicos especializados dessas temáticas no ajustamento da metodologia.

Uma análise mais aprofundada sobre o ponto de vista dos intervenientes (públicos, privados e população) poderia constituir um ponto de interesse para a discussão da metodologia na medida em que todos eles condicionam o sucesso da intervenção.

Bibliografia

- ALER (2015). *Statuto ALER Milano*. Azienda Lombarda Edilizia Residenziale Milano (ALER). Acedido em 19, fevereiro, 2016 em <http://aler.mi.it/file/2015/07/Statuto-Aler-Milano-luglio-2015-2.pdf>, Italia.
- Amado, M. (2009). *Planeamento Urbano Sustentável*. Caleidoscópico, 3^a edição, Portugal.
- Amendoreira, A. P. . (2013). *Porto Património Mundial: entre as Cardosas e a Reabilitação – Cidades históricas em tempos sombrios*. ICOMOS – Colóquio Porto Património Mundial: Boas práticas em reabilitação urbana, 25 de Outubro de 2013. Acedido em 25, abril, 2016 em <http://www.icomos.pt/images/pdfs/ANP.pdf>, Portugal.
- AMP (2016). *Caracterização da AMP*. Área Metropolitana do Porto (AMP). Acedido em 8, fevereiro, 2016 em <http://portal.amp.pt/pt/>, Portugal.
- APRUPP (2014). *Comunicado sobre o Prémio Nacional de Reabilitação Urbana*. Associação Portuguesa para a Reabilitação Urbana e Proteção do Património (APRUPP). Acedido em 14, fevereiro, 2016 em <https://aprupp.org/2014/05/05/comunicado-sobre-o-premio-nacional-de-reabilitacao-urbana/>, Portugal.
- Balsas, C. J. L. (2007). City centre revitalization in Portugal: A study of Lisbon and Porto. *Journal of Urban Design*, 12(2):231–259.
- Beswick, C.-A. e Tsenkova, S. (2002). *Urban regeneration: Learning from the British Experience*, Capítulo 2 – Overview of urban regeneration policies. University of Calgary, Faculty of Environmental Design, Canada.
- Blahonovsky, J. (2014). *Construction Market Overview*. ÚRS Praha, a.s. – Department of Specification and Pricing System. Acedido em 29, março, 2016 em http://www.copub.cz/userFiles/top-expo/blahonovsky_jan.pdf, República Checa.
- Bricocoli, M. (2002). Uno sporco lavoro di quartiere: Il Contratto di Quartiere a Cinisello Balsamo. *Animazione Sociale, mensile del Gruppo Abele*, (3):1–9.
- Brinkhoff, T. (2016). *City Population*. Acedido em 1, maio, 2016 em <http://www.citypopulation.de/>, Dinamarca.
- C-EUR (1991). *Resolução do Conselho de 28 de janeiro de 1991 relativa ao "Livro Verde" sobre o ambiente urbano*, páginas 4 – 5. N^o C 33. Conselho Europeu (C-EUR) – Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Bruxelas, Bélgica.
- Carter, A. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 3 – Strategy and Partnership in Urban Regeneration. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.

BIBLIOGRAFIA

- CCB (1998). *Contratto di Quartiere S.Eusebio: la progettazione*. Unità di progetto Programmi partecipati di riqualificazione urbana. Comune di Cinisello Balsamo (CCB) . Acedido em 13, fevereiro, 2016 em <http://www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/cdq/index.htm>, Itália.
- CE (1990). *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*. Direcção-Geral das Telecomunicações, Indústrias da Informação e Inovação. Comissão Europeia (CE), Luxemburgo.
- CE (2005). *Sínteses da legislação da UE: URBAN II*. Comissão Europeia (CE). Acedido em 18, dezembro, 2015 em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:g24209>, Luxemburgo.
- CE (2011). *Cidades do Futuro: Desafios, visões e percursos para o futuro*. União Europeia – Política Regional. Comissão Europeia (CE). Acedido em 7, fevereiro, 2016 em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_pt.pdf, Luxemburgo.
- CE (2015). *JESSICA: Apoio europeu comum para o investimento sustentável nas zonas urbanas*. Comissão Europeia (CE). Acedido em 26, dezembro, 2015 em http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/special-support-instruments/jessica/, Luxemburgo.
- Chamusca, P. N. (2012). *Governança e regeneração urbana: Entre a teoria e algumas práticas*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal.
- Chula, P. C. (2014). *Desenvolvimento sustentável em áreas urbanas de génese ilegal*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Unversidade Nova de Lisboa, Portugal.
- CIP (2011). *Regeneração Urbana. Fazer acontecer a Regeneração Urbana: Propostas*. Confederação Empresarial de Portugal (CIP), Portugal.
- CM-P (2014). *Portalegre na rota do desenvolvimento: Parcerias para a Regeneração Urbana*. Câmara Municipal de Portalegre (CM-P). Acedido em 24, outubro, 2015 em https://issuu.com/fundacaorobinson/docs/brochura_regeneracao_urbana, Portalegre, Portugal.
- Colantonio, A. e Dixon, T. (2011). *Urban Regeneration & Social Sustainability: Best practice from European cities*. Wiley-Blackwell, West Sussex, Reino Unido.
- Coto, M. C. d. (2000). XXI Colóquio Ibérico de Geografia. Em *Parcerias para a regeneração urbana: uma prévia avaliação da aplicação deste instrumento de política urbana*.
- Couch, C., Fraser, C., e Percy, S., (editores) (2003). *Urban Regeneration in Europe*. Blackwell Science Ltd, Oxford, Reino Unido.
- Couch, C., Sykes, O., e Börstinghaus, W. (2011). Thirty years of urban regeneration in Britain, Germany and France: The importance of context and path dependency. *Progress in Planning*, 75(1):1–52.
- DGOTDU (2005). *Vocabulário do Ordenamento do Território*, volume 5 de *Colecção Informação*. Direcção-Geral do Ordenamento e Desenvolvimento do Território Urbano (DGOTDU), Lisboa, Portugal.

- Diégez, F. e Fontana, J. (2015). *Conferencia de verano de Euroconstruct: Situación y previsiones del sector de la construcción en Europa*. ITeC – Institut de Tecnologia de la Construcció de Catalunya. Acedido em 30, março, 2016 em http://www.enginyerscivils.cat/sites/default/files/noticies_fitxers_adjunts/ITeC%20_%20Euroconstruct%20cas%20%20E15-1.pdf, Barcelona.
- Drewe, P. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 13- European Experiences. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.
- EC (1996). *European Sustainable Cities – Report of the Expert Group on the Urban Environment*. Office for Official Publications of the European Communities. European Commission (EC), Luxembourg.
- EC (2002). *The URBACT Programme 2002–2006*. Urban II Community Initiative. European Commission (EC). Acedido em 22, dezembro, 2015 em <http://www.ccdr-lvt.pt/files/a81d93920469c5a4c67cc2d2760d5cea.pdf>, Luxembourg.
- Edwards, C. e Imrie, R. (2015). *The Short Guide to Urban Policy*. Policy Press, Bristol, Reino Unido.
- Farinha, J. M. (2007). A agenda 21 local: Conceitos, objetivos e prática nacional e europeia. *Revista Lusófona de Arquitectura e Educação*, (2):21–34.
- Ferreira, V. e Indovina, F. (1999). *A cidade DA EXPO'98. Uma Reconversão na Frente Ribeirinha de Lisboa?*, volume 5 de *Colecção Documentos*. Editorial Bizâncio, Lisboa, Portugal.
- Fidalgo, A. V. (2012). As parcerias para a regeneração urbana – uma análise comparativa. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Unversidade Nova de Lisboa, Portugal.
- Gaspar, J. V. (2014). Opções para a reabilitação urbana: Instrumentos de governo e modelos de financiamento. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior Tecnico da Universidade Tecnica de Lisboa, Portugal.
- Ginot, B. (2010). Urban regeneration in europe: State of the art and perspectives - an analytical study interrogating sustainability. Dissertação de Mestrado, Department of Civil and Environmental Engineering, Construction Management , Chalmers University of Technology, Göteborg, Sweden.
- Henriques, F. M. e Virgolino, F. J. (1996). Textos fundamentais. *Cadernos da Sociedade para a Preservação do Património (SPPC)*, (1).
- Imrie, R. e Thomas, H. (1999). *British Urban Policy: An Evaluation of the Urban Development Corporations*. SAGE Publications, Londres, Reino Unido.
- Jeffrey, P. e Pounder, J. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 5 – Physical and Environmental Aspects. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.
- Lang, T. (2005). Insights in the british debate about urban decline and urban regeneration. *Erkner, Leibniz-Institute for Regional Development and Structural Planning*, 25.

BIBLIOGRAFIA

- Lobo, M. C., Pardal, S. C., Correia, P. V. D., e Lobo, M. S. (1995). *Normas Urbanísticas: Princípios e Conceitos Fundamentais (Volume I)*. Direção-Geral do Ordenamento e Desenvolvimento do Território Urbano (DGOTDU), 2ª edição, Lisboa, Portugal.
- LP (2015). *Declaration of Ministers towards the EU Urban Agenda*. Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Territorial Cohesion and Urban Matters, European Union (EU). Latvia Presidency (LP). Acedido em 7, dezembro, 2015 em https://eu2015.lv/images/news/2015_06_10_EUUrbanDeclaration.pdf, Riga, Latvia.
- MAOTDR (2008a). *Política de Cidades POLIS XXI*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR). Acedido em 22, novembro, 2015 em <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes200710/POLISXXI.pdf>, Lisboa, Portugal.
- MAOTDR (2008b). *Portugal Política de Cidades POLIS XXI: 2007-2013*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), Lisboa, Portugal.
- MAOTDR (2009a). *Decreto Lei nº 307/2009, de 23 de outubro*, páginas 7956–7975. Diário da República Portuguesa ,1ª Série, N^o206. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), Portugal.
- MAOTDR (2009b). *Decreto Regulamentar nº 9/2009, de 29 de maio*, páginas 3366–3380. Diário da República Portuguesa ,1ª Série, N^o104. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), Portugal.
- McDonald, S., Malys, N., e Maliene, V. (2009). Urban regeneration for sustainable communities: A case study. *Technological and Economic Development of Economy*, 15(1):49–59.
- Mendes, L. (2013). A regeneração urbana na política de cidades: inflexão entre o fordismo e o pós-fordismo. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 5(1):33–45.
- MEPAT (1996a). *Decreto Lei nº 105/1996, de 31 de julho*, páginas 2191–2193. Diário da República Portuguesa ,1ª Série A, N^o176. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT), Portugal.
- MEPAT (1996b). *Decreto Lei nº 106/96, de 31 de julho*, páginas 2193–2196. Diário da República Portuguesa ,1ª Série A, N^o176. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT), Portugal.
- MEPAT (1999). *Decreto Lei nº 7/99, de 8 de janeiro*, páginas 73–77. Diário da República Portuguesa ,1ª Série A, N^o6. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT), Portugal.
- MES (1983). *Decreto Lei nº 449/83, de 26 de dezembro*, páginas 4113–4116. Diário da República Portuguesa ,1ª Série, N^o296. Ministério do Equipamento Social (MES).
- MES (2000). *Decreto Lei nº 329-C/2000, de 22 de dezembro*, páginas 7444(10)–7444(15). Diário da República Portuguesa ,1ª Série A, N^o294. Ministério do Equipamento Social (MES), Portugal.

- Mesquita, J. R. d. (2013). Regeneração urbana do porto : A rua galeria de paris e o quarteirão das carmelitas (bairro cultural?). Dissertação de Mestrado, Escola das Artes da Universidade Católica Portuguesa, Portugal.
- Mesquita, P. A. N. (2015). A intervenção do quarteirão das cardosas: Sociedade de reabilitação urbana-porto vivo sa. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitectura e Artes da Universidade Lusíada de Lisboa, Portugal.
- MHUC (1976a). *Decreto Lei nº 704/76, de 30 de setembro*, páginas 2240–2242. Diário da República Portuguesa ,1ª Série, N^o230. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção (MHUC), Portugal.
- MHUC (1976b). *Decreto Lei nº 794/76, de 5 de novembro*, páginas 2517–2524. Diário da República Portuguesa ,1ª Série, N^o259. Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção (MHUC), Portugal.
- Microsoft (2016). *Bing Maps: Bird's eye*. Microsoft ©. Acedido em 14, fevereiro, 2016 em <http://www.bing.com/maps/>.
- Moore, B. e Spires, R. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 10 – Monitoring and Evaluating. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.
- MOPTH (2004). *Decreto Lei nº 104/2004, de 7 de maio*, páginas 2910–2929. Diário da República Portuguesa ,1ª Série A, N^o107. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (MOPTH), Portugal.
- Morandi, C., Pessina, G., e Scavuzzo, L. (2010). Strumenti innovativi per la riqualificazione dei quartieri residenziali in italia: tre casi esemplari. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (13):103–122.
- Moreira, G. (2007). Requalificação urbana: Alguns conceitos básicos. *ARTiTEXTOS*, 5:117 – 129.
- MP (2012). *Aviso nº 9562/2012*, página 24702. Diário da República Portuguesa ,2ª Série, N^o134. Município do Porto (MP), Portugal.
- Nobile, P., Monte, M., e Vitillo, P. (2001). *Lombardia: Politiche e Regole per il Territorio (Esperienze in Movimento)*. N^o 9 em INU. Alinea Editrice, Florença, Itália.
- Noon, D., Smith-Canham, J., e Eaglang, M. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 4 – Economic Regeneration and Funding. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.
- ORLVT (2015). *POR Lisboa - Parcerias para a Regeneração Urbana*. Folha Informativa N^o 3. Observatório Regional de Lisboa e Vale do Tejo (ORLVT). Acedido em 24, outubro, 2015 em <http://www.ccdr-lvt.pt/uploader/index.php?action=download&field=http://www.ccdr-lvt.pt/files/d0e0a6e50a08f32c4be97860a8e79dc5beef2a27.pdf&fileDesc=Folha-Informativa-n-3---POR-Lisboa---Parcerias-para-a-regeneracao-urbana,Lisboa,Portugal>.

BIBLIOGRAFIA

- PA (2007). *Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis*. Reunião informal dos Ministros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, União Europeia (UE). Presidência Alemã (PA). Acedido em 8, novembro, 2015 em <http://app.rfsc.eu/userfiles/file/leipzig/leipzig-Portuguese.pdf>, Leipzig, Alemanha.
- Parkinson, M. (2014). Integrated urban regeneration in 2014: Anything new under the sun and so what for Spain? *XIX Jornadas da União Europeia*.
- PCM (2000). *Resolução do Conselho de Ministros nº 26/2000, de 15 de maio*, páginas 2106 – 2143. Diário da República Portuguesa, 1ª Série B, N^o112. Presidência do Conselho de Ministros (PCM), Portugal.
- PCM (2015a). *Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2015, de 15 de julho*, páginas 4826 – 4850. Diário da República Portuguesa, 1ª Série, N^o136. Presidência do Conselho de Ministros (PCM), Portugal.
- PCM (2015b). *Resolução do Conselho de Ministros nº 61/2015, de 16 de julho*, páginas 5704 – 5741. Diário da República Portuguesa, 1ª Série, N^o155. Presidência do Conselho de Ministros (PCM), Portugal.
- Pinho, D. M. (2010). *Sociedades de Reabilitação Urbana e modelos de cidade: A imagem de cidade projectada pelo Masterplan para a Baixa do Porto*. Acedido em 19, janeiro, 2016 em <http://pt.scribd.com/doc/36906117>.
- PORTO VIVO, SRU (2005). *Revitalização Urbana e Social da Baixa do Porto: MASTER-PLAN*. Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense SA. Acedido em 8, fevereiro, 2016 em http://www.portovivosru.pt/pdfs/masterplan-sintese_executiva.pdf.
- PORTO VIVO, SRU (2007). *Unidade de Intervenção do Quarteirão das Cardosas: Documento Estratégico*, volume 1. Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense SA. Acedido em 3, fevereiro, 2016 em www.portovivosru.pt/pdfs/de_Cardosas.pdf.
- PORTO VIVO, SRU (2014). *Conheça a Caracterização deste Quarteirão*. Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense SA. Acedido em 8, fevereiro, 2016 em http://www.portovivosru.pt/pdfs/q_cardosas.pdf.
- PORTO VIVO, SRU (2016). *Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana: Missão, Objectivos e Vectores de Desenvolvimento*. Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense SA. Acedido em 3, fevereiro, 2016 em <http://www.portovivosru.pt/pt/porto-vivo-sru/missao-e-estrategia>.
- Queirós, M. e Vale, M. (2005). Ambiente urbano e intervenção pública: O programa POLIS. Em *X Colóquio Ibérico de Geografia: A Geografia Ibérica no Contexto Europeu*, Évora, Portugal.
- Ramalho, M. (2012). *A Propósito dos Perigos da Reabilitação Urbana Simplex: O estranho caso de Jessica que matou a avó*. GECORPA – 28 de fevereiro de 2012. Acedido em 25, abril, 2016 em <http://www.gecorpa.pt/noticia.aspx?id=11&area=Arquivo&idn=102>, Portugal.

- Regan, S. (2000). Towards an urban renaissance: The final report of the urban task force. *The Political Quarterly*, 71(1):115–118.
- Rhodes, J., Tyles, P., e Brennan, A. (2007). The single regeneration budget: Final evaluation. Relatório, University of Cambridge, Department of Land Economy, Reino Unido.
- Ribeiro, P. d. S. (2012). A avaliação das políticas de regeneração urbana em contextos intra-urbanos. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal.
- Rizzo, E., Pesce, M., Pizzol, L., Alexandrescu, F. M., Giubilato, E., Critto, A., Marcomini, A., e Bartke, S. (2015). Brownfield regeneration in Europe: Identifying stakeholder perceptions, concerns, attitudes and information needs. *Land Use Policy*, 48:437 – 453.
- Roberts, P. (2000). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 2 – The Evolution, Definition and Purpose of Urban Regeneration. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres.
- Roberts, P. e Sykes, H. (2000a). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 1 – Introduction. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.
- Roberts, P. e Sykes, H. (2000b). *Urban Regeneration: A Handbook*, Capítulo 14 – Current Challenges and Future Prospects. SAGE Publications in association with the British Urban Regeneration Association, Londres, Reino Unido.
- Rogers, L. R. (2000). *Towards an Urban Renaissance: Final Report of the Urban Task Force*. Taylor & Francis, Londres, Reino Unido.
- Salgueiro, T. B. (1992). *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*, volume 8 de *Cidade em Questão*. Edições Afrontamento, Porto, Portugal.
- Silva, A. R. (2011). Requalificação urbana: o exemplo da intervenção polis em leiria. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Portugal.
- SP (2010a). *Integrated Urban Regeneration in Europe: Attached Documents*. Toledo Informal Ministerial meeting on Urban Development Declaration, European Union (EU). Spanish Presidency (SP). Acedido em 8, novembro, 2015 em http://www.fomento.gob.es/nr/rdonlyres/93de8846-e90f-4f9a-9f94-3701b9105436/95967/anex__survey_eng.pdf, Toledo, Spain.
- SP (2010b). *Toledo Declaration*. Toledo Informal Ministerial meeting on Urban Development Declaration, European Union (EU). Spanish Presidency (SP). Acedido em 8, novembro, 2015 em http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_en.pdf, Toledo, Spain.
- Tallon, A. (2010). *Urban Regeneration in the UK*. Routledge, Oxon, Reino Unido.
- TUTTITALIA (2016). *Censimenti Popolazione Cinisello Balsamo 1861–2011*. Tuttitalia.it. Acedido em 18, fevereiro, 2016 em <http://www.tuttitalia.it/lombardia/54-cinisello-balsamo/statistiche/censimenti-popolazione/>.

BIBLIOGRAFIA

- UN-HABITAT (2007). *What are slums an why do they exist?* Twenty First Session of the Governing Council, UN-HABITAT: United Nations Human Settlements Programme. Acedido em 25, outubro, 2015 em http://www.preventionweb.net/files/1700_462551419GC202120What20are20slums.pdf, Nairobi, Kenya.
- URBACT II (2015a). *Integrated Regeneration of Deprived Areas and the New Cohesion Policy Approach*. European Union.
- URBACT II (2015b). *Sustainable regeneration in urban areas, URBACT II capitalisation*. URBACT. Acedido em 2, dezembro, 2015 em http://urbact.eu/sites/default/files/04_sustreg-web.pdf.
- Viscardi, F. (2001). *Concertazione e Negoziazione: Il Contratto di Quartiere di Cinisello Balsamo*. Federcasa– Federazione italiana per la casa. Acedido em 4, março, 2016 em <http://www.federcasa.it/performa/montaggio/mate002.htm>, Itália.

Anexo A

Evolução da Regeneração Urbana

Tabela A.1: Evolução da regeneração urbana por década e tipo de política. Adaptado de Mendes (2013, p. 39).

Período	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
Tipo de políticas	Reconstrução	Revitalização	Renovação	Redesenvolvimento	Regeneração
Estratégia principal e orientação	Reconstrução e extensão de antigas áreas e cidades, frequentemente baseadas num plano diretor. Crescimento dos Subúrbios.	Continuação das linhas orientadoras dos anos 50. Crescimento suburbano e periférico. Primeiras tentativas de reabilitação.	Enfoque nas ações de renovação <i>in situ</i> e planos de bairro. Continuação do desenvolvimento periférico.	Grandes projetos de desenvolvimento e redesenvolvimento. Projetos <i>flagship development</i> . Projetos fora da cidade.	Abordagens mais abrangentes e integradas das políticas e das práticas de intervenção.
Atores-chave e intervenientes	Governos central e local. Promotores e empreiteiros privados.	Atuação no âmbito de um maior equilíbrio entre o sector público e privado.	Papel crescente do sector privado e descentralização no governo local.	Ênfase no sector privado e agências especializadas. Crescimento das parcerias publico-privadas.	As parcerias como abordagem dominante.
Escala espacial de atuação	Ênfase a nível local e a nível do lugar/sítio/local.	Aparecimento da escala regional de atividade.	Inicialmente a nível regional e local; mais tarde, dando enfoque maior a nível local.	No início dos anos 80, enfoque à escala do lugar/sítio; mais tarde, a nível local.	Reintrodução da perspectiva estratégica. Crescimento da atividade regional.
Foco económico	Investimento do sector público com algum envolvimento do sector privado.	Continuação do que sucedia nos anos 50, mas com uma crescente participação do investimento privado.	Recuo de recursos no sector público compensado com o crescimento do investimento privado.	Sector privado domina com fundos públicos seletivos.	Maior equilíbrio entre o financiamento público, privado e voluntário.
Conteúdo social	Melhoria a nível da habitação, das condições de habitabilidade, bem como de qualidade de vida em geral.	Melhorias sociais e de bem-estar.	Ação das comunidades locais e maior <i>empowerment</i> .	Autoajuda da comunidade, com apoios altamente seletivos por parte do Estado.	Ênfase no papel da comunidade numa perspectiva neoliberal.
Ênfase física	Restituição de centros históricos e alargamento das periferias.	Continuação do que aconteceu nos anos 50 com uma reabilitação paralela de áreas degradadas existentes.	Maior extensão da renovação de antigas áreas urbanas.	Grandes projetos de reestruturação e de redesenvolvimento. Projetos <i>flagship development</i> .	Mais modesto do que nos anos 80; património e conservação.
Abordagem ambiental	Gestão paisagística e alguma cuidado ecológico.	Melhorias seletivas.	Melhorias ambientais com algumas inovações.	Crescimento das preocupações ambientais.	Introdução de uma ideia mais generalizada de sustentabilidade ambiental.

Fonte: Adaptado de ROBERTS; SYKES, 2000.

Anexo B

Quartiere Sant' Eusebio

A *Comune di Cinisello Balsamo* situa-se no noroeste de Itália, na região da Lombardia sendo limitada a norte pelas províncias de *Monza e della Brianza* e *Lecco*, a sul pelas províncias de *Lodi Pavia*, a poente pelas províncias de *Novara* e *Pavia* e a nascente pelas províncias de *Bergamo* e *Cremona*. O *Quartiere Sant' Eusebio* pertence à *Province di Milano* (NUTS III) e integra-se na Área Metropolitana de Milão.

Anexo B. *Quartiere Sant' Eusebio*

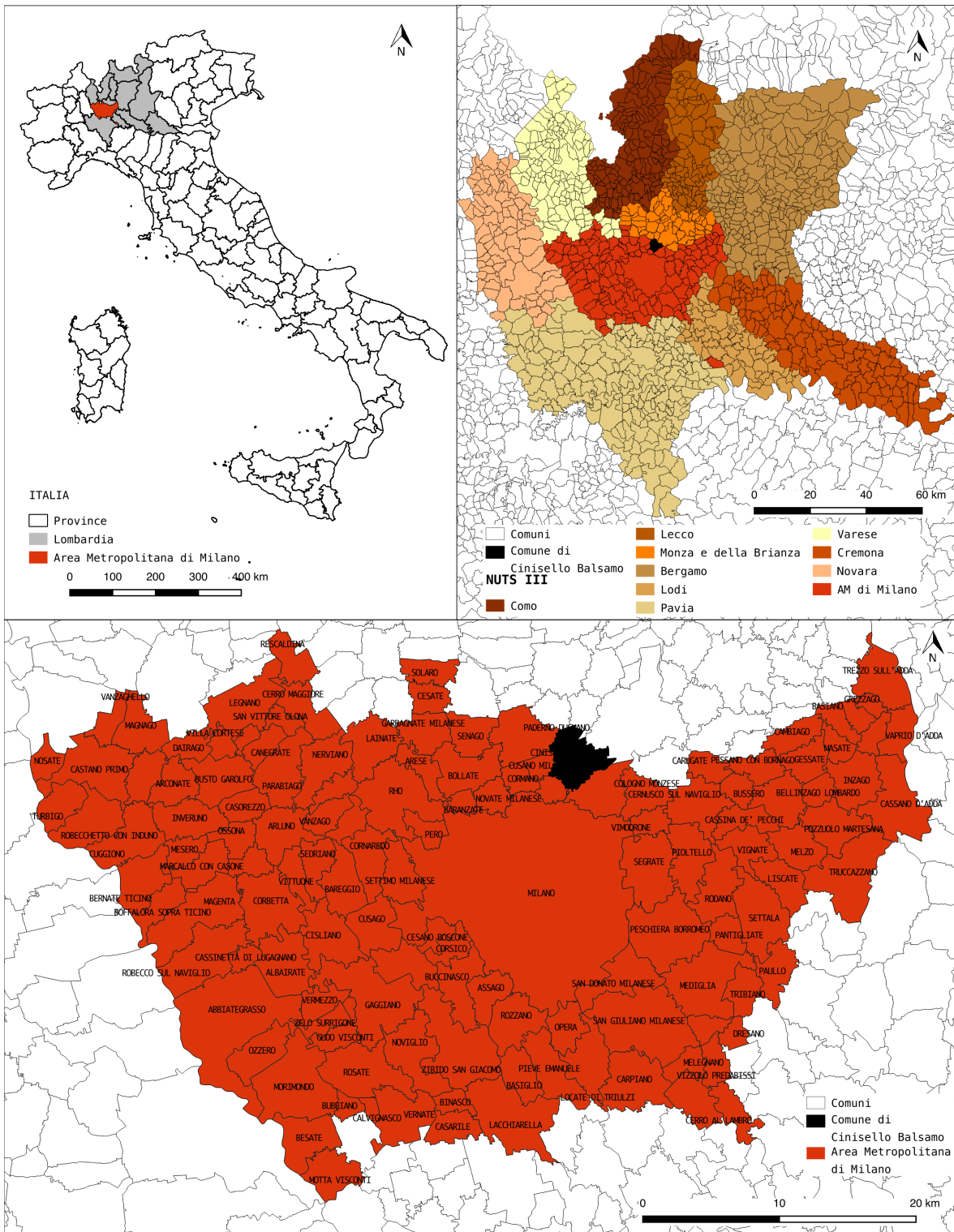


Figura B.1: Localização da *Comune di Cinisello Balsamo* na Região da Lombardia, NUTS III e Área Metropolitana de Milão. Imagens criadas com base nas *Unità Administrative 2011*, acedidas em <http://www.pcn.minambiente.it/GN/en/accesso-ai-servizi-eng/servizi-di-download-eng/wfs-eng>



Figura B.2: *Quartiere Sant' Eusebio*: Vista aérea de alguns edifícios de habitação social. Fonte: (Microsoft, 2016).



Figura B.3: *Quartiere Sant' Eusebio*: Vista aérea da zona Este, ano 2016. Fonte: (Microsoft, 2016).

Anexo C

Quarteirão das Cardosas

O Município do Porto situa-se no litoral norte do país, sendo limitado norte pelos Municípios de Matosinhos e da Maia, a sul pelo Município de Vila Nova de Gaia, a poente pelo Oceano Atlântico e a nascente pelo Município de Gondomar. Está integrado na Região Norte, na sub-região Grande Porto e inserido na NUTS III – Área Metropolitana do Porto.

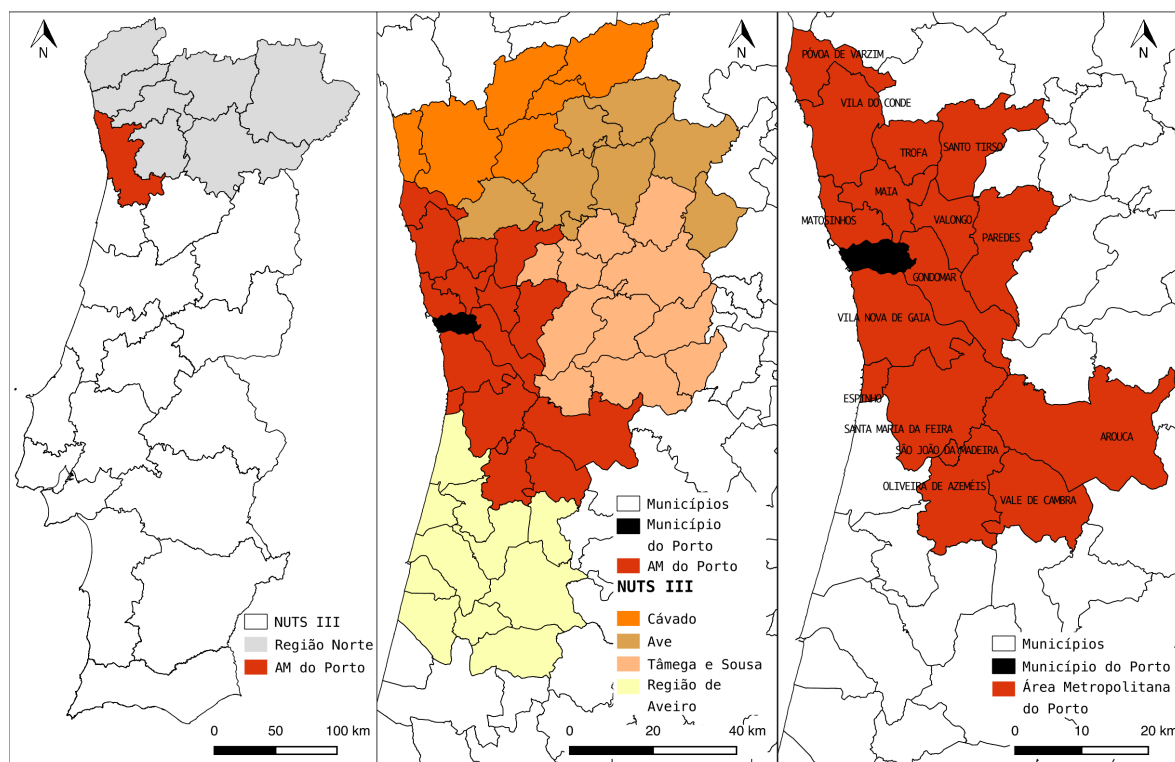


Figura C.1: Localização do Município do Porto na Região do Porto, NUTS III e Área Metropolitana do Porto. Imagens criadas com base na Carta Administrativa Oficial de Portugal 2014, acedida em http://mapas.dgterritorio.pt/igp/wms_sig.html

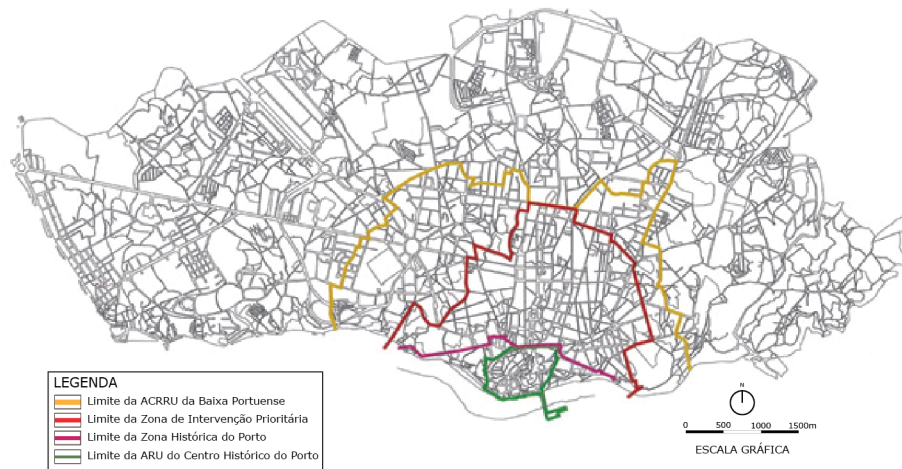


Figura C.2: Delimitação da ACRRU da Baixa Portuense e da ARU do Centro Histórico do Porto. Adaptado de (http://www.portovivosru.pt/imagens/conteudos/mapa_zip010.jpg).

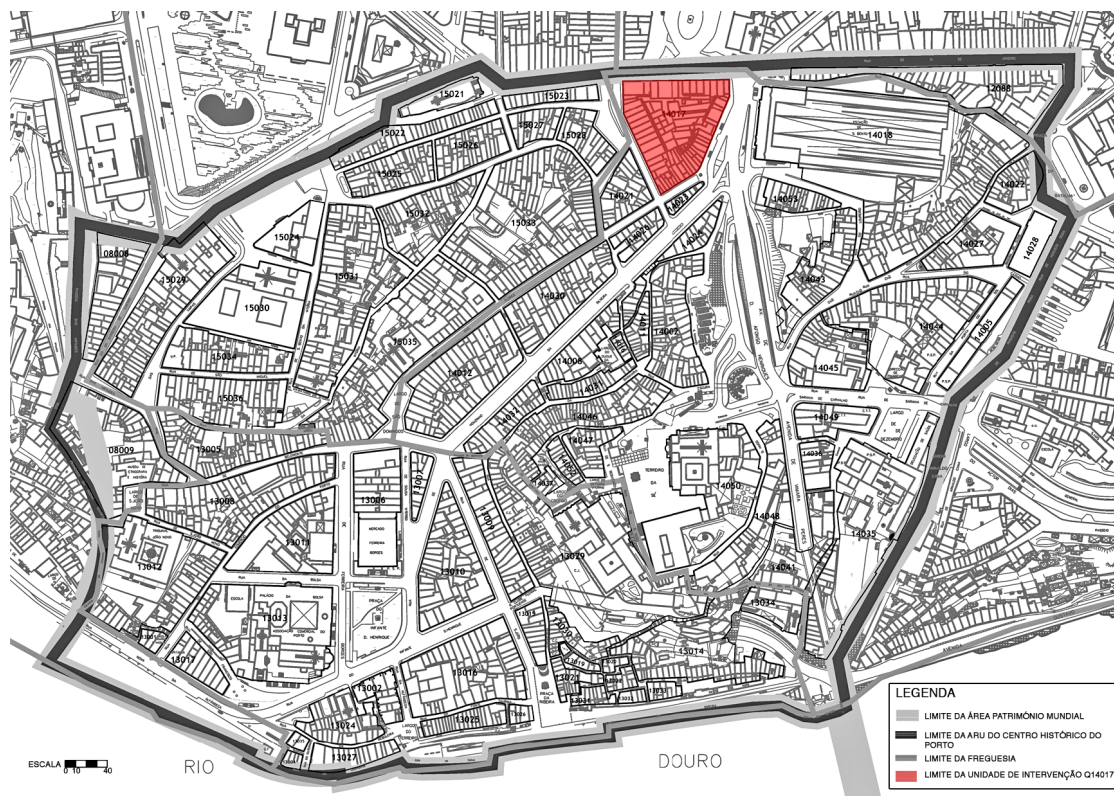


Figura C.3: Delimitação da ARU do Centro Histórico do Porto. Adaptado de (MP, 2012).

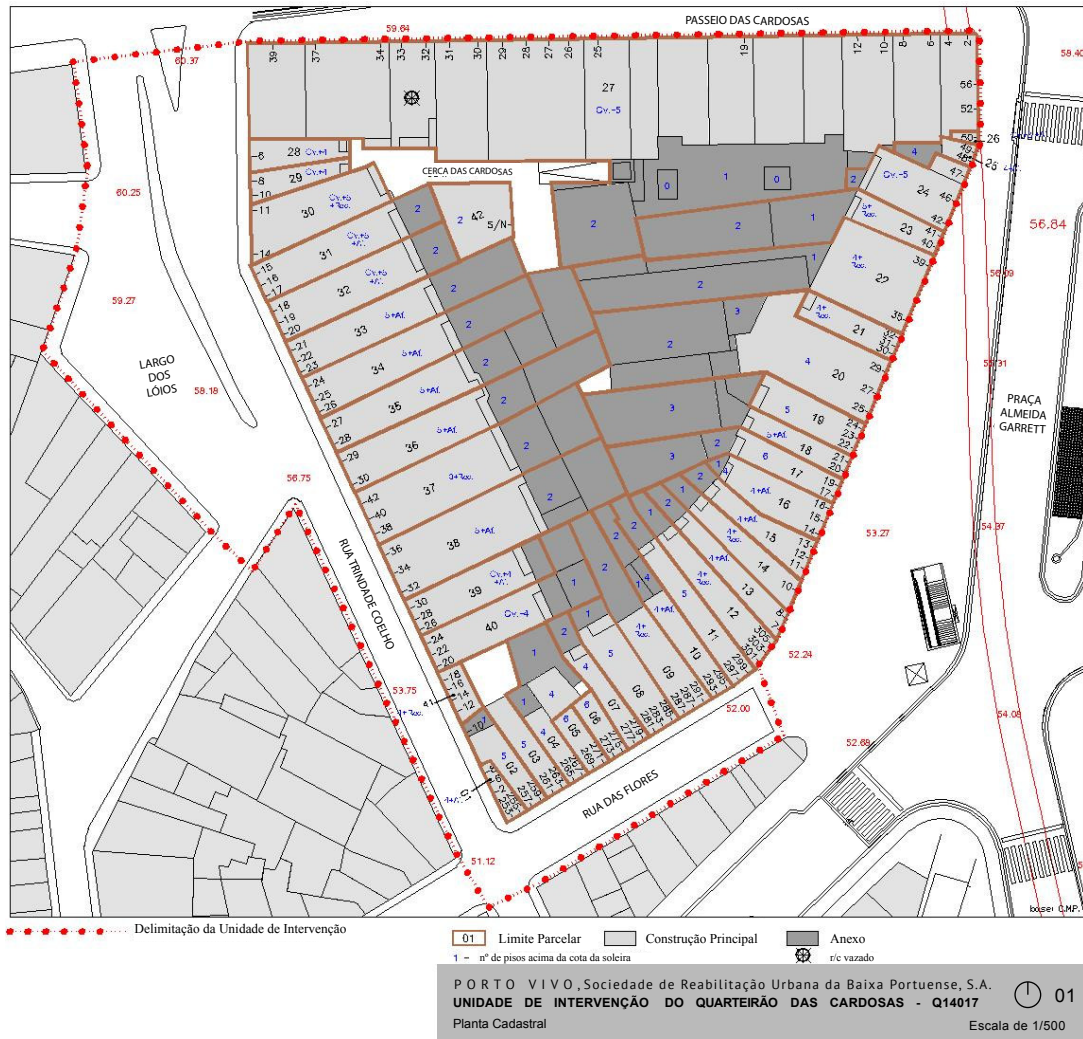


Figura C.4: Quarteirão das Cardosas: Delimitação da Unidade de Intervenção Q14017. Adaptado de (PORTO VIVO, SRU, 2007).

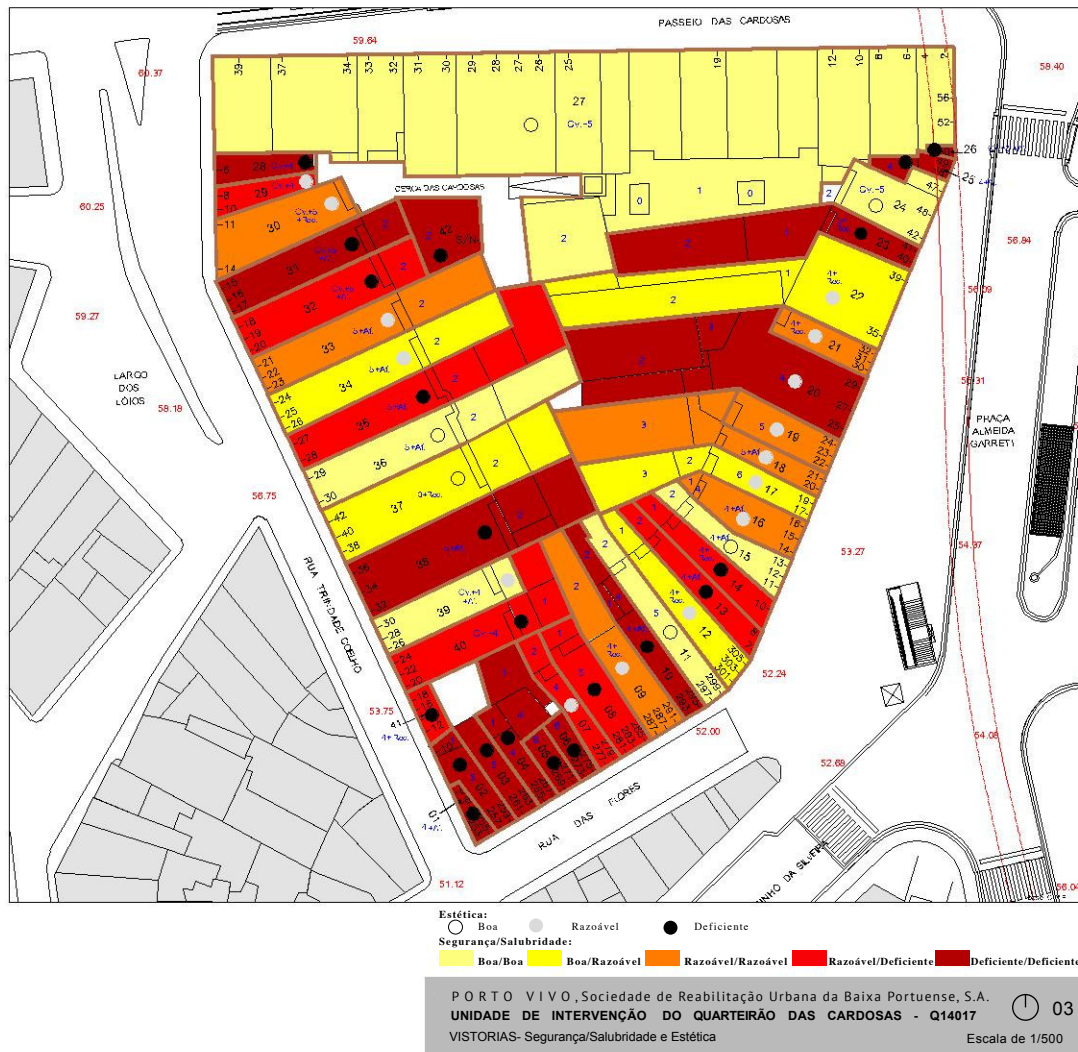


Figura C.5: Quarteirão das Cardosas: Estado de Conservação do Edificado (UI: Q14017). Adaptado de (PORTO VIVO, SRU, 2007).



Figura C.6: Quarteirão das Cardosas: Vista aérea do projeto final. Fonte: www.lucios.pt/sites/default/files/parque.jpg