

ESTRATÉGIAS DE REGENERAÇÃO URBANA

O posicionamento do novo modelo de acção da
Baixa do Porto

CARLOS MANUEL PINTO PEREIRA

Relatório de Projecto submetido para satisfação parcial dos requisitos do grau de
MESTRE EM ENGENHARIA CIVIL — ESPECIALIZAÇÃO EM PLANEAMENTO

Orientador: Professora Doutora Isabel Maria Fernandes Ribeiro Breda
Lacerda Vázquez

JULHO DE 2008

MESTRADO INTEGRADO EM ENGENHARIA CIVIL 2007/2008

DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL

Tel. +351-22-508 1901

Fax +351-22-508 1446

✉ miec@fe.up.pt

Editado por

FACULDADE DE ENGENHARIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO

Rua Dr. Roberto Frias

4200-465 PORTO

Portugal

Tel. +351-22-508 1400

Fax +351-22-508 1440

✉ feup@fe.up.pt

🌐 <http://www.fe.up.pt>

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição que seja mencionado o Autor e feita referência a *Mestrado Integrado em Engenharia Civil - 2007/2008 - Departamento de Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2008*.

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

Este documento foi produzido a partir de versão electrónica fornecida pelo respectivo Autor.

À minha Mãe e à Li

Tratar tudo como igual é não dar prioridade a nada

Arq. Rui Loza

AGRADECIMENTOS

A meus pais, à Li e a todos os meus amigos e companheiros que me concederam apoio e paciência doseados de espírito crítico, já que sem eles teria sido uma tarefa bem mais difícil.

À Dr. Isabel Vázquez pela orientação e aconselhamentos prestados, imprescindíveis para a realização deste trabalho.

Ao Eng. José Barral e ao Arq. Rui Loza da Porto Vivo – Sociedade de Reabilitação Urbana pela disponibilização de informação.

À Dr. Catherine Joan Shaw pela disponibilidade e conselhos prestados para a revisão do texto em língua inglesa.

Aos elementos residentes entrevistados no âmbito do caso de estudo.

RESUMO

A presente investigação tem como propósito a identificação e a caracterização das diferentes perspectivas das políticas urbanas visando a reversão do declínio económico, social e físico das cidades. Para tal, a análise desenvolvida apoia-se na evolução e discussão dos modelos de regeneração urbana.

Tomando como principal exemplo as tendências seguidas no Reino-Unido, verifica-se que o percurso cronológico da regeneração urbana aponta para uma dualidade de estratégias, desencadeadas por necessidades e interesses divergentes e conduzindo igualmente a resultados opostos. Assim, por um lado projectam-se intervenções no sentido da mudança da imagem urbana. Esta operação define-se pela importância que assume a renovação física num contexto competitivo de dinamização do mercado imobiliário. Por outro lado, as áreas mais carenciadas exigem modelos de acção com objectivos assistencialistas. Estas intervenções revelam-se de grande utilidade no sentido de contribuir para a coesão urbana.

O centro da cidade do Porto, tal como os centros urbanos de outras cidades, sofre desde as últimas décadas de debilidades de natureza múltipla. Neste sentido, esta investigação procura situar as intervenções de regeneração urbana aí ocorridas na dualidade de perspectivas analisadas previamente, conferindo especial destaque à aplicação local do modelo de âmbito nacional da Sociedade de Reabilitação Urbana (Porto Vivo – SRU). Procura-se obter uma amplitude abrangente deste caso de estudo através da análise do modelo teórico em si como também a sua aplicação concreta a uma unidade de intervenção – o quarteirão Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda.

O confronto deste modelo com o paralelismo das estratégias de regeneração urbana permite concluir, entre outras questões, que esta intervenção ambiciona principalmente dinamizar o mercado imobiliário. Segue-se esta estratégia num contexto onde coexistem também graves problemas sociais e económicos. Assim, o caso do centro do Porto parece padecer de uma certa desarticulação entre as necessidades locais e as respostas políticas actuais, motivadas em grande parte pela necessidade de contenção financeira no seio da administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: regeneração urbana, estratégias, políticas urbanas, modelos de acção, sociedades de reabilitação urbana.

ABSTRACT

The aim of this research is to identify and characterize the different perspectives on urban policies aimed at reversing the economic, social and physical decline of cities. To this end, the analysis undertaken relies on the evolution and discussion of models for urban regeneration

Taking as a prime example the trends in the United Kingdom, the observation of the chronological path of urban regeneration points to a duality of strategies, triggered by divergent needs and interests which also leading to conflicting results. So, on the one hand, there have been interventions aimed at changing the urban image, defined by the importance of the physical renewal due to the competitive impetus in the housing market. On the other hand, the poorest areas require models of action which highlight the need for greater social support. These interventions are proving to be of great use to help increase urban cohesion.

Like the urban centers of other cities, the city of Oporto has suffered during recent decades from a variety of problems. This research seeks to situate the interventions of urban regeneration which have occurred in the city centre in the previously mentioned dual perspectives, with particular emphasis on local application of the national model of the Society of Urban Rehabilitation (Porto Vivo - SHU). The research allows us to obtain a broader view of the case under study by examining the theoretical model itself but also its practical application to a unit of intervention - the Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda block.

The comparison of this model with the parallelism of the strategies for urban regeneration allows us to conclude, among other things, that the intervention aims mainly to boost the property market. This fact happens in a context when also coexist serious social and economic problems. Thus, what is happening on Oporto city centre is that there is a clear disconnection between local needs and responses of the current policies, motivated largely by the need for financial restraint within the public administration.

KEYWORDS: urban regeneration, strategies, urban policies, models of action, societies of urban rehabilitation.

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	v

1. EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ACÇÃO NO CAMPO DA REGENERAÇÃO URBANA..... 1

1.1. NOTA INTRODUTÓRIA	1
1.2. AS DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO	2
1.3. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS	3
1.4. PASSAGEM DA GOVERNAÇÃO PARA OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA	4
1.4.1. A TRANSFORMAÇÃO DO PODER: A GOVERNÂNCIA URBANA	4
1.4.2. OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA URBANA	5
1.4.3. A CRÍTICA A ESTES MODELOS.....	6
1.4.4. ASPECTOS ACTUAIS DA GOVERNÂNCIA URBANA	7
1.5. DUALIDADE DE PERSPECTIVAS DOS MODELOS DE REGENERAÇÃO URBANA	8

2. PAPEL, CARACTERÍSTICAS E REQUISITOS METODOLÓGICOS DAS ESTRATÉGIAS DIRIGIDAS PARA A COMPETITIVIDADE 11

2.1. NOTA INTRODUTÓRIA	11
2.2. A COMPETITIVIDADE ENTRE CIDADES E REGIÕES	11
2.2.1. A PROCURA DE COMPETITIVIDADE	11
2.2.2. PERSPECTIVAS DOS GOVERNOS DA COMPETIÇÃO LOCAL E DAS POLÍTICAS REGIONAIS.....	13
2.3. OS GRANDES PROJECTOS URBANOS: UMA ESCOLHA ESTRATÉGICA DE REVITALIZAÇÃO URBANA	14
2.4. INSTRUMENTOS E TENDÊNCIAS ACTUAIS DAS POLÍTICAS URBANAS	15
2.4.1. OS FACTORES CONDUCENTES A UMA NOVA GOVERNÂNCIA URBANA	15
2.4.2. OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA DESENCADEADOS.....	16
2.4.3. O PAPEL DO SECTOR PRIVADO	18
2.4.4. O FINANCIAMENTO PRIVADO	19
2.5. SÍNTESE FINAL	21

3. PAPEL, CARACTERÍSTICAS E REQUISITOS METODOLÓGICOS DAS ESTRATÉGIAS DIRIGIDAS PARA A COESÃO SOCIAL	23
3.1. NOTA INTRODUTÓRIA	23
3.2. OS FACTORES CONDUCENTES À EXCLUSÃO SOCIAL	23
3.2.1. O TRIÂNGULO DO DESEMPREGO, DA POBREZA E DO ISOLAMENTO SOCIAL	23
3.2.2. O CICLO DA ESTIGMATIZAÇÃO	25
3.3. O CAPITAL SOCIAL COMO POTENCIADOR DE COESÃO SOCIAL	27
3.3.1. O OBJECTIVO PRINCIPAL: A COESÃO SOCIAL	27
3.3.2. O CAPITAL SOCIAL E A SUA IMPORTÂNCIA	28
3.3.3. OS RESULTADOS DO CAPITAL SOCIAL	29
3.3.4. O LADO NEGRO DO CAPITAL SOCIAL	30
3.3.5. OS INTERESSES GOVERNATIVOS NO CAPITAL SOCIAL	31
3.4. INSTRUMENTOS E TENDÊNCIAS ACTUAIS DAS POLÍTICAS URBANAS	31
3.4.1. OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA ASSOCIADOS	31
3.4.2. A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E O 'EMPOWERMENT' DAS POPULAÇÕES	33
3.4.3. ESCALA ESPACIAL DAS ABORDAGENS POLÍTICAS	35
3.5. SÍNTESE FINAL	37
4. O CASO DE ESTUDO: A REABILITAÇÃO DE UM QUARTEIRAO DA BAIXA DO PORTO PELA PORTO VIVO - SRU	39
4.1. NOTA INTRODUTÓRIA	39
4.2. DIAGNÓSTICO DA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DO PORTO	39
4.3. MODELOS DE INTERVENÇÃO ANTECEDENTES	42
4.3.1. COMISSARIADO PARA A RENOVAÇÃO URBANA DA ÁREA DE RIBEIRA/BARREDO – CRUARB	42
4.3.1.1. CRUARB: modelo, estratégia e impacto	42
4.3.1.2. A preocupação em integrar soluções	43
4.3.2. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA ZONA HISTÓRICA DO PORTO - FDZHP	43
4.3.2.1. A FDZHP: modelo, estratégia e impacto	43
4.3.2.2. A escala multidimensional do modelo de intervenção	44
4.3.2.3. Financiamento e envolvimento de actores	46

4.3.3. OS INCENTIVOS À REABILITAÇÃO URBANA	47
4.3.4. BREVE REFLEXÃO	47
4.4. O ACTUAL MODELO DE INTERVENÇÃO: A PORTO VIVO - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA	47
4.4.1. A EMPRESA, A ÁREA DE ACTUAÇÃO E OS OBJECTIVOS TRAÇADOS	47
4.4.2. O QUARTEIRÃO COMO UNIDADE DE INTERVENÇÃO	50
4.4.3. A EXPROPRIAÇÃO COMO MAIOR FERRAMENTA DE ACTUAÇÃO	51
4.4.4. OS CUSTOS DA REABILITAÇÃO E O MODELO ECONÓMICO-FINANCEIRO DAS OPERAÇÕES DE EMPARCELAMENTO	52
4.4.5. OS INCENTIVOS À REABILITAÇÃO URBANA	54
4.4.5.1. O programa VIV'A BAIXA	54
4.4.5.2. O Regulamento Municipal do Sistema de Informação Multicritério (SIM – Porto)	54
4.4.5.3. Os benefícios fiscais	55
4.4.5.4. As taxas e licenças municipais	56
4.4.5.5. Breve referência à importância da Loja da Reabilitação	56
4.4.6. O CONCEITO DE GESTÃO DA ÁREA URBANA (GAU)	57
4.4.7. BREVE REFLEXÃO	58
4.5. INTERVENÇÕES AO NÍVEL DO QUARTEIRÃO: ESTUDO DE CASO	59
4.5.1. O EXEMPLO DO QUARTEIRÃO CARLOS ALBERTO	59
4.5.2. O CASO DO QUARTEIRÃO MOUZINHO DA SILVEIRA – CORPO DA GUARDA	61
4.5.2.1. Levantamento e diagnóstico	61
4.5.2.2. Generalidades sobre a intervenção proposta	66
4.5.2.3. A intervenção no módulo menor	67
4.5.2.4. A intervenção no módulo maior	68
4.5.3. BREVE REFLEXÃO	70
5. NOTAS FINAIS	71
5. 1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE ACÇÃO ACTUAL NA BAIXA DO PORTO	71
5. 2. (IN)CONSEQUÊNCIAS PARA A BAIXA E CENTRO HISTÓRICO DO PORTO	73
5. 3. POSICIONAMENTO DA PORTO VIVO – SRU NOS DIVERSOS MODELOS DE GOVERNÂNCIA	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
ANEXOS	81

ÍNDICE DE FIGURAS

Fig. 2.1 – Relações entre novas políticas urbanas, novas políticas económicas e GPUs	15
Fig. 3.1 – O ciclo de reputação e de exclusão	26
Fig. 4.1 – Evolução da população e das características da mesma.....	40
Fig. 4.2 a 4.4 – Distribuição da população do Centro Histórico do Porto em função da sua posição económica	41
Fig. 4.5 – Projecto e resultados da reabilitação física do modelo da CRUARB	42
Fig. 4.6 – Projecto e resultados da reabilitação física do modelo da FDZHP	44
Fig. 4.7 – Delimitação da ACRRU e da ZIP	48
Fig. 4.8 – Delimitação das áreas de intervenção dentro da ZIP	49
Fig. 4.9 – Parceiros do programa Viva'a Baixa.....	54
Fig. 4.10 – Estado de conservação e necessidades de intervenção no quarteirão	59
Fig. 4.11 a 4.14 – Estado de degradação física das habitações no quarteirão Carlos Alberto antes das obras.....	60
Fig. 4.15 – Proposta de intervenção no quarteirão Carlos Alberto	60
Fig. 4.16 – Localização do quarteirão	62
Fig. 4.17 – Implantação do quarteirão	63
Fig. 4.18 – Estado de conservação dos edifícios que compõem o quarteirão em estudo	63
Fig. 4.19 a 4.21 – Estado físico do parque edificado	63
Fig. 4.22 – Estado de ocupação dos edifícios que compõem o quarteirão em estudo	64
Fig. 4.23 – Distribuição dos residentes do bloco menor por estado de conservação do edificado	64
Fig. 4.24 – Distribuição dos residentes do bloco maior por estado de conservação do edificado	64
Fig. 4.25 – Contratos de arrendamento existentes em todo o quarteirão e respectivo valor, por ano de celebração	65
Fig. 4.26 – A intervenção proposta para o quarteirão Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda	66

ÍNDICE DE TABELAS

Tab. 1.1 – A evolução da regeneração urbana.....	4
Tab. 1.2 – Modelos de governância urbana.....	6
Tab. 1.3 – Distinções entre os dois modelos de intervenção	9
Tab. 2.1 – Motivos de detenção, por ordem decrescente de importância, do investimento privado em projectos de regeneração urbana	20
Tab. 2.2 – Factores encarados, por ordem decrescente de importância como necessários para aumentar o financiamento do sector privado numa perspectiva dos investidores	21
Tab. 3.1 – Os domínios da coesão social elaborados por uma comissão nomeada pelo governo inglês	28
Tab. 3.2 – Capital social: domínios, descrição e medidas políticas respectivas	29
Tab. 3.3 – Os resultados do capital social	29
Tab. 3.4 – Definição e função das dimensões-chave afectivas das comunidades locais nas cidades	33
Tab. 3.5 – Escala de interacção de uma comunidade	34
Tab. 3.6 – Tipos de abordagens políticas nas acções de regeneração	35
Tab. 4.1- Variações demográficas para o concelho do Porto e seu Centro Histórico entre 1981 e 2001	40
Tab. 4.2 – Projecto ‘Qualificar, formar, desenvolver, integrar’	45
Tab. 4.3 – Projecto ‘Viver no Centro Histórico’	45
Tab. 4.4 – Projecto ‘Dinamização comunitária’	46
Tab. 4.5 – Custos da reabilitação no Centro Histórico do Porto	52
Tab. 4.6 – Exemplo da aplicação do modelo económico-financeiro das operações de emparcelamento	53
Tab. 4.7 – Método de avaliação das propostas de operações urbanísticas.....	55
Tab. 4.8 – Domínios de acção da Gestão da Área Urbana	58
Tab. 4.9 – Modelo económico-financeiro que viabiliza o emparcelamento c)	69

SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

ACCRU – Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística

AIP – Área de Intervenção Prioritária

BEI – Banco Europeu de Investimento

CCDR-N – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte

CMP – Câmara Municipal do Porto

CRUARB – Comissariado para a Renovação da Área Ribeira/Barredo

EDRU – Eixos de Dinamização da Reabilitação Urbana

FDZHP – Fundação para o Desenvolvimento do Centro Histórico do Porto

GAU – Gestão da Área Urbana

GPU – Grandes Projectos Urbanos

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transacções

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana

TMI – Taxa Municipal de Infra-estruturas

UGAU – Unidades de Gestão da Área Urbana

ZHP – Zona Histórica do Porto

ZIP – Zona de Intervenção Prioritária

1

EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE ACÇÃO NO CAMPO DA REGENERAÇÃO URBANA

1.1 NOTA INTRODUTÓRIA

Procura-se nesta investigação enquadrar a estratégia de regeneração urbana do centro da cidade do Porto no âmbito de vários modelos de acção que resultam de trajectórias diferenciadas nas políticas urbanas.

Este estudo revela-se particularmente útil para perceber quais os mecanismos mais adaptados à resolução de determinadas problemáticas e com estes requisitos verificar a validade e sustentabilidade do actual modelo de acção no caso da Baixa do Porto e, ainda, concluir sobre os motivos do insucesso de modelos aplicados em períodos anteriores para sensivelmente a mesma área de intervenção.

Neste sentido, a investigação estrutura-se em cinco capítulos. No primeiro, procura-se perceber, em primeiro lugar, o que conduziu à existência de áreas em estado de privação. Seguidamente, estuda-se a readaptação das várias formas de governar perante a evolução de novos objectivos e condicionalismos que originaram, no campo da regeneração urbana, a uma dualidade de linhas orientadoras, dissonantes nos seus objectivos, no grau de envolvimento dos diversos agentes e evidentemente, nos resultados alcançados.

Abre-se desta forma uma janela de oportunidade para a caracterização, quer dos modelos de acção com objectivos mais competitivos como também dos que ambicionam fortalecer a coesão social urbana, respectivamente no segundo e terceiro capítulos.

O capítulo quatro representa o resultado da investigação realizada no âmbito do caso de estudo. Pretende-se numa primeira fase, evidenciar de forma breve a pertinência da implementação de várias estratégias de regeneração urbana nas últimas décadas no centro do Porto pelo agravamento das debilidades de carácter multidimensional. Em seguida, desenvolve-se uma análise exaustiva do modelo de intervenção em vigor (Porto Vivo – SRU), não deixando de abordar os programas antecedentes, nas suas características e resultados alcançados. Estreitando o foco de análise, estuda-se a concretização da estratégia actual pela sua aplicação a uma unidade de intervenção: o bairro Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda.

Finalmente, com contornos conclusivos, o capítulo cinco aborda como questões principais a adequação da intervenção protagonizada pela Porto Vivo – SRU com as necessidades locais e procura-se centrar este modelo no prisma da dualidade de perspectivas na regeneração urbana como consequência de uma determinada trajectória política.

1.2. AS DINÂMICAS DE TRANSFORMAÇÃO

Ao longo do século XIX e início do século XX, em grande parte por via do desenvolvimento da revolução industrial e do seu carácter urbano, assistiu-se a um crescimento desmesurado das cidades tanto demográfica- como espacialmente. Conjuntamente, ocorreram mudanças na forma urbana, aparecendo assim as fábricas como novos sistemas de produção, o afastamento entre zonas de trabalho e de habitação pelo surgimento de bolsas de desenvolvimento ao longo das artérias principais, a segregação dos usos do solo e das classes sociais materializadas no zonamento.

A partir dos anos 30 nos EUA e mais tarde nas cidades europeias, dá-se uma explosão dos subúrbios associado ao desenvolvimento dos transportes rodoviários, implicando alterações profundas na dimensão e organização urbana (Barata Salgueiro, 2002). O desenvolvimento para uma cidade-arquipélago provoca a desertificação dos centros urbanos, não se julgando mais necessárias elevadas concentrações de população. Progressivamente, estas áreas centrais entram em declínio.

A cidade pós-moderna apoia-se nas novas tecnologias da informação e comunicação, com uma transmissão cada vez mais fácil e veloz. Cumulativa- e consequentemente, a cidade neo-fordista é acompanhada de uma reestruturação dos modos de organização produtiva e dos processos de regulação – a globalização.

De facto, a transição da cidade industrial para a cidade global, onde o consumo e o lazer desempenham um papel central, acarretou a oferta de locais para as novas actividades em expansão (como parques empresariais e tecnológicos, centro comerciais e culturais, parques temáticos, condomínios residenciais fechados, etc), muitas delas projectadas com elevada força icónica ou assinadas por arquitectos de renome de modo a promover a cidade-região onde se inserem. Está implícita, portanto, uma nova escala na produção urbana (Barata Salgueiro, 2002)

Estas novas marcas urbanas contém também uma reformulação na intervenção da administração pública no território, mais consciente dos desafios da competitividade territorial e da inovação. Para tal, tornou-se recorrente a privatização, uma atitude mais mediadora do que reguladora e o recurso mais frequentemente a parcerias com o sector privado.

Apesar das transformações ocorridas, o crescimento não implicou necessariamente o progresso social. São disso testemunhas a persistência da pobreza, a subida de exclusões sociais, o agravamento das desigualdades e da vulnerabilidade ou o aumento das tensões sociais nas cidades dos países mais desenvolvidos. Os efeitos da desindustrialização dessas cidades comportam graves consequências sociais, aparecendo ao longo do tempo, como preocupação secundária. A título de exemplo, é hoje vulgar, encontrar zonas nas periferias das cidades com tendências de declínio físico, social ou físico - nomeadamente em bairros de habitação - provocadas entre outros, pelo desemprego originado aquando do encerramento de indústrias manufactureiras que outrora reluziram.

É portanto evidente, que paralelamente ao desenvolvimento económico das cidades, as alterações sociais deixam marcas que não podem ser descuradas. Cada vez mais é evidente que o desenvolvimento económico apenas pode ter lugar às custas do crescimento da coesão social urbana.

A coesão social é uma prioridade de desenvolvimento sustentável, complementar e concomitante ao da satisfação das necessidades de cada indivíduo, por meio de recriar e reforçar as ligações e as solidariedades entre seres humanos, sociedades, gerações e espaços e para assegurar uma distribuição da riqueza e benefícios do desenvolvimento equitativa quer a nível intra- como a nível inter-geracional.

1.3. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS

No contexto anglo-saxónico, os anos 50 são marcados pelo reconhecimento da existência de factores de degradação física e social a que o Estado responde com intervenções de reabilitação física visando a melhoria das condições quer da habitação quer da instalação de infra-estruturas de apoio, no âmbito do incremento da qualidade de vida dos cidadãos.

Ao longo dos anos 60 e 70, os reconhecidos efeitos nefastos do ‘urban sprawl’ nos núcleos centrais levam à tentativa de contenção do crescimento urbano, evitando assim o alastramento das periferias. Como tal, inicia-se a reconversão do uso do solo urbano. Ao longo deste período, o sector privado envolve-se cada vez mais nas acções de reabilitação, através da recuperação de edifícios antigos das classes sociais mais ricas, muitas vezes limitando-se à simples conservação das fachadas. Por sua vez, a intervenção pública centra-se na melhoria das condições de habitabilidade em bairros históricos e na recuperação de vitalidade dos seus espaços públicos.

Marcados por uma crescente indisponibilidade financeira do Estado, os anos 80 ficam marcados por uma forte influência de forças económicas privadas. Procurando apenas a maximização de benefícios financeiros, as intervenções baseiam-se na valorização do mercado imobiliário. Em simultâneo, desenvolvem-se os chamados projectos-bandeira, estendendo-se na revalorização de vastas áreas obsoletas, como instalações portuárias (intervenções ‘waterfront’) e ferroviárias e zonas de armazéns e fábricas desocupadas e degradadas. A maior parte destes terrenos em localizações vantajosas são no geral difíceis de reconverter pelo sector imobiliário por ser propriedade do Estado, implicando elevados custos e pela imagem negativa que comportam, pelo que estas iniciativas, estabelecem-se por meio de parcerias entre a administração pública e o sector privado, sendo que o Estado adopta uma postura selectiva e estratégica no financiamento de projectos dessa natureza.

Resolvidas as grandes questões da degradação física, constata-se, ainda assim, que as intervenções das décadas anteriores não resolvem problemas de degradação social, pelo que os anos 90 trazem uma perspectiva mais integrada das intervenções. O governo central, assumindo a incapacidade em compreender e gerir determinadas áreas em desvantagem, patrocina o envolvimento comunitário em esquemas de parcerias compostas pelos sectores público, privado e comunitário/voluntário. As verdadeiras preocupações ambientais surgem também na agenda da regeneração urbana, com a questão da sustentabilidade das soluções.

Período	Anos 50	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
Tipo de políticas	Reconstrução	Revitalização	Renovação	Re-desenvolvimento	Regeneração
Estratégia principal e orientação	Reconstrução e extensão de antigas áreas e cidades, frequentemente baseadas num 'masterplan'; Crescimento dos subúrbios	Continuação das linhas orientadoras dos anos 50; Crescimento suburbano e periférico; Primeiras tentativas da re-habitação	Enfoque nas acções de renovação 'in situ'; Continuação do desenvolvimento periférico	Grandes projectos de desenvolvimento e re-desenvolvimento; projectos-bandeira; Projectos 'out of town'	Abordagem mais integradas das políticas e das práticas
Actores-chave e intervenientes	Governos central e local; Promotores e empreiteiros privados	Actuação 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; Crescimento das parcerias publico-privadas	As parcerias como ponto fundamental
Escala espacial de actuação	Ênfase no nível local e ao nível do quarteirão	Aparecimento da escala regional de actividade	Inicialmente a nível regional e local, abandonando o primeiro mais tarde	No início, enfoque à escala do quarteirão, mais tarde, a nível local	Reintrodução da perspectiva estratégica; Crescimento da actividade 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 sector privado	Afogos de recursos por parte do sector público compensado com o crescimento do investimento privado	Sector privado domina com fundos públicos selectivos	Maior equilíbrio entre o financiamento público, privado e voluntário
Conteúdo social	Melhoria a nível da habitação e da qualidade de vida	Melhorias sociais e de bem-estar	Acção das comunidades locais e maior 'empowerment'	Auto-ajuda da comunidade, com elevada selectividade por parte do Estado	Ênfase no papel da comunidade
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 renovação de antigas áreas urbanas	Grandes projectos de substituição e de desenvolvimento; projectos-bandeira	Mais modesto do que nos anos 80; Património e conservação
Abordagem ambiental	Gestão paisagística e algum cuidado ecológico	Melhorias selectivas	Melhorias ambientais com algumas inovações	Crescimento das preocupações ambientais	Introdução de uma ideia mais generalizada de sustentabilidade ambiental

Tab. 1.1 – A evolução da regeneração urbana (Roberts, 2000)

1.4. PASSAGEM DA GOVERNAÇÃO PARA OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA

1.4.1. A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER: A GOVERNÂNCIA URBANA

Ao longo das últimas décadas, os modelos e instrumentos das políticas urbanas revelam uma clara evolução no sentido da desresponsabilização dos governos centrais, delegando poderes e responsabilidades em órgãos públicos ou privados. A descentralização e privatização revelam-se claros exemplos da erosão das capacidades das administrações centrais em responder a todas as necessidades específicas de cada porção de território (Andersen and Van Kempen, 2003). Além destas tendências, é palpável uma reestruturação económica, a transformação social das cidades, a mobilidade dos capitais e das pessoas e a emergência de sectores económicos provenientes de todo o mundo, o que resultou numa progressiva perda de controlo sobre as economias urbanas, por parte dos governos urbanos (Kearns and Paddison, 2000).

Por um lado, um novo estilo de governar impõe-se devido a razões económicas relacionadas com a necessidade de uma maior eficiência estrutural e da obtenção de performance económica mais competitiva. Por outro lado, essa urgência deriva de questões relacionadas com a procura de uma maior justiça social, maior consciencialização da diversidade de necessidades básicas e identidades culturais e uma percepção crescente da necessidade de gestão dos recursos ambientais para uma sustentabilidade ambiental mais activa (Coaffe and Healy, 2003).

A governância urbana implica um aprofundamento da democracia local, envolvendo outros actores além das instituições públicas, isto é, contando com a inclusão do sector voluntário e comunitário na gestão de actividades e dos processos de decisões além dos indispensáveis investidores privados. (Kearns and Paddison, 2000). Assim, a perspectiva da governância nas políticas urbanas direcciona o observador para lá das instituições dos governos locais e na procura de processos e mecanismos através dos quais significativos actores com recursos coordenam as suas acções e recursos na procura de objectivos definidos e comuns a estes (Pierre, 2005). Esses actores associam-se em parcerias e outro tipo de redes, mais ou menos autónomas em relação à administração central, esperando obter benefícios individuais e colectivos dessa participação, movida por interesses mútuos e partilha de conhecimentos e recursos.

A governância transforma a ideia de um poder entranhado numa instituição particular a nível local para uma mais dispersa noção de poder e autoridade baseada no pluralismo. Os governos locais e centrais evoluíram para uma posição principalmente de mediação e facilitação. Na verdade, no domínio da regeneração urbana, os avultados investimentos públicos sempre tiveram dificuldade em serem justificados pelos modestos resultados alcançados, pelo que o investimento privado se tornou primordial. Paralelamente, a experiência passada mostra, exemplificadamente, que muitos dos conflitos e insucessos ocorridos poderiam ser reduzidos se a população residente fosse envolvida no processo de regeneração do seu bairro (Andersen and Van Kempen, 2003). De facto, atender às necessidades e desejos da população, que é quem melhor conhece a realidade presente, permite que as soluções sofram menor contestação.

1.4.2. OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA URBANA

A descentralização das responsabilidades e do poder da administração central resulta em diversos modelos de governação. Como já se procurou esclarecer, as motivações para esta transformação divergem, umas movidas por factores económicos e outras originadas por propósitos sociais, traduzindo a orientação dos principais intervenientes e dos seus objectivos. Consequentemente, o leque de modelos de governância urbana presente na literatura desenvolve-se em torno deste paralelismo (ver Pierre, 1999, 2005; DiGaetano and Strom, 2003; Coaffe and Healy, 2003).

De acordo com Pierre (1999), os objectivos da governância urbana podem ser reduzidos analiticamente a 4 modelos gerais (tabela 1.2) do tipo ‘managerial’, ‘corporativist’, ‘progrowth’ ou ‘welfare’. A mesma tabela resume esses modelos segundo algumas das suas características, o que permite desde já confirmar a existência de duas linhas orientadoras díspares, no anseio de responder às necessidades económicas (modelos ‘managerial’ e ‘progrowth’) por um lado e, às preocupações sociais (modelos ‘corporatist’ e ‘welfare’) por outro lado. Assim, o primeiro e o terceiro modelo podem ser descritos como conduzidos por externalidades (forças de mercado) porque os seus âmbitos assentam na obtenção de resultados. O processo é de menor interesse. Os outros, com as suas ênfases nos direitos e representação, representam processos muito mais controlados pelo sector público (Pierre, 1999). Mais à frente, em lugar próprio, estuda-se detalhadamente cada modelo.

Critérios de definição	Modelos da governância urbana			
	'Managerial'	'Corporatist'	Progrowth'	'Welfare'
Objectivos políticos	Eficiência	Distribuição	Crescimento	Redistribuição
Estilo político	Pragmático	Ideológico	Pragmático	Ideológico
Natureza do processo político	Construção de consenso	Gestão de conflitos	Construção de consenso	Gestão de conflitos
Natureza da parceria público-privada	Competitiva	Concertada	Interactiva	Restritiva
Relação cidadão-governo local	Exclusiva	Inclusiva	Exclusiva	Inclusiva
Contingência primária	Profissionais	Líderes cívicos	Negócio	Estado
Instrumentos chave	Contratos	Deliberações	Parcerias	Redes
Padrões de dependência	Positivo	Negativo	Positivo	Negativo
Critério de avaliação	Eficiência	Participação	Crescimento	Equidade

Tab. 1.2 – Modelos de governância urbana (Pierre, 1999)

De notar que os padrões de dependência traduzem as diferentes relações entre a política económica urbana e a economia de mercado. No caso positivo, as políticas urbanas conformam-se e contribuem para a economia de mercado, enquanto em caso negativo, o desenvolvimento da política urbana é tão limitado pela economia capitalista que é efectivamente incapaz de contribuir para o funcionamento do sistema económico (Pierre, 1999).

1.4.3. A CRÍTICA A ESTES MODELOS

Se a governância urbana sob a forma de parcerias e redes apresenta grandes vantagens pelo facto de se aproximar mais da população alvo e da possibilidade de se apoiar nos recursos existentes, também se deve contar com uma combinação de factores que impedem a unanimidade deste modelo político (Andersen and Van Kempen, 2003):

- Os participantes nas parcerias ou redes não são geralmente eleitos democraticamente; mas sim auto-promovidos ou apontados por outro organismo, o que lhes retira legitimidade nos processos em que se envolvem. A maioria destas parcerias não se afigura ao alcance de todos. Assim, apenas aqueles que são susceptíveis de acrescentar recursos, poder político ou a tal legitimidade (que na verdade pode ser apenas virtual, não sendo expressada pela população) participam, principalmente em fases adiantadas dos processos de regeneração. Com isto, corre-se o risco de que sejam relegados para segundo plano os verdadeiros interesses da população;
- As parcerias público-privadas podem ofuscar as fronteiras entre o que é público e privado. Além disso, a quase autonomização e privatização de serviços públicos esbatem ainda mais nesses limites, retirando transparência política;
- A multiplicidade de agentes envolvidos acarreta também uma multiplicidade de objectivos que podem conflitar uns com os outros;
- As parcerias apenas são convenientes para projectos específicos ou em domínios políticos, não para uma visão holística da política. Dado que perseguem objectivos limitados, e no caso das políticas 'area-based', são ignorados os efeitos secundários que essas políticas e soluções podem levantar noutras áreas do território; e

- A probabilidade de contradições e conflitos é elevada quando se tratam de parcerias e redes já que é difícil encontrar um equilíbrio entre os actores públicos (nomeadamente os governos locais) e os restantes elementos da parceria.

De facto, os estudos sucessivos acerca da participação do sector comunitário e voluntário vêm confirmar que estes actores continuam, de uma forma geral, às margens do poder e das camadas de tomada de decisão na maior parte dos programas de parcerias, mesmo que estas se destaquem pela sua organização (Taylor, 2000), na medida em que são necessários recursos e tempo para envolver as comunidades locais e outros parceiros. A contínua dominância de imperativos políticos – novas realizações com o mínimo risco possível e obtenção de resultados políticos imediatistas – e discursos e regras de envolvimento com as quais as parcerias se criam (Atkinson citado em Taylor, 2000) inibem, por isso, uma participação mais preponderante das comunidades interessadas.

1.4.4. ASPECTOS ACTUAIS DA GOVERNÂNCIA URBANA

Em primeiro lugar, a governância urbana é uma actividade que se desenvolve a diversos planos. Os governos urbanos estabelecem relações com níveis mais baixos de governância à escala da localidade ou do bairro. Embora estes sejam muitas vezes criados e alimentados pelos governos locais, se forem estabelecidos e funcionarem de modo adequado, os governos urbanos devem sentir a pressão do capital social que ajudaram a gerar no seio das comunidades locais e que se traduz na necessidade de novos serviços, recursos e oportunidades para as populações (Kearns, 2000).

Por outro lado, uma das respostas às forças da globalização tem sido a formação de novas instituições de governância supranacionais. Os governos urbanos procuram relações com tais instituições para estabelecer novos pactos de cooperação. Consequentemente, o sistema urbano passa a ser governado num plano internacional. Procurando competir com outras arenas urbanas internacionais, as cidades apercebem-se das virtudes da cidade-região como espaço no qual a colaboração pode conduzir a melhores vantagens do que a competição interna. No entanto, a segregação sócio-espacial e as reformas administrativas que fragmentaram esse espaço de cidade-região leva a que, em muitas nações, a procura dessa colaboração se torne complicada (Kearns, 2000). A dificuldade de hoje para a governância urbana é a constatação de que nenhuma escala espacial predomina se não for capaz de resolver os problemas sociais e económicos que a afectam (Collinge, 1996).

Cooke *et al* (1999) acredita que, hoje em dia, ainda se começa a perceber como as redes urbanas entre as cidades operam em termos de fluxos de comunicação, ligações de comércio e de produção e potencial inovativo. Então, nas circunstâncias correntes de governância a múltiplos níveis e de sobreposição de redes, a compreensão de como o sistema urbano opera, revela-se inadequada para que a governância seja eficaz e, podendo até correr-se o risco, segundo o artigo de Kearns (2000), que os decisores políticos assumam que apenas um modelo possa fornecer uma solução suficiente à organização espacial da actividade.

Em segundo lugar, para a própria governância, os processos políticos e administrativos – ou como se decide e se implementa – são quase tão importantes como o que é feito. Para este efeito contribuem a eficiência e eficácia no uso de recursos disponíveis. A gestão correcta dos recursos públicos, provenientes dos impostos, continua a prevalecer. A legitimidade de um governo urbano assenta em grande parte no uso eficiente das receitas conseguidas pelos impostos (Kearns, 2000).

Segundo o mesmo artigo, o facto de os governos falarem na inclusão social, dando voz aos grupos marginalizados da sociedade, remete também para a importância dos processos de governação urbana.

A qualidade da governância urbana em termos de administração eficaz e da implementação de políticas abertas e responsáveis tem sido valorizada nos últimos anos. O primeiro objectivo visa produzir decisões políticas eficazes e responsivas no contexto da rápida mudança de circunstâncias. O segundo objectivo trata de elevar a qualidade da democracia local no intuito de valorizar as credenciais internacionais como lugares desejáveis para trabalhar, viver e investir (Kearns, 2000).

Outro aspecto pertinente da governância urbana, consiste na procura de novos caminhos para se tornar criativa, formas de se tornar poderosa e para aceder e utilizar recursos, particularmente à escala local e do bairro. A construção de capital social ou de instituições locais constituem exemplos disso mesmo, sendo estas formas de resolver problemas locais, satisfazer necessidades locais e alcançar a inclusão social por meio da criação de empregos com a intervenção mínima do Estado. Refira-se que muitas vezes, a governância urbana é a forma pela qual se tenta encobrir a falta de apoio aos cidadãos nas políticas sociais nacionais (Kearns, 2000).

1.5. DUALIDADE DE PERSPECTIVAS DOS MODELOS DE REGENERAÇÃO URBANA

Da duplicidade das práticas de governação resultam também abordagens diferenciadas nas intervenções no território, mais especificamente no campo de acção da regeneração urbana. No âmbito de toda a investigação, é de destacar a tabela 1.3 que resulta de uma síntese da literatura considerada sobre o tema. Esta envolve os objectivos, interesses e, portanto, modelos de actuação distintos no campo da regeneração urbana. Concretamente, esta mostra a existência de intervenções de ordem meramente temática, sendo que grande parte das áreas em questão sofrem mudança do uso do solo. A sua concretização envolve, geralmente, a contribuição de elevados volumes de capitais privados – como promotores, construtores e investidores. Paralelamente, encontram-se intervenções de carácter mais integrado onde a participação social e a solidariedade predominam sobre as forças do mercado no sentido de reverter sintomas de declínio urbano.

Em relação às intervenções que fomentam a competitividade - tendo sido as primeiras a surgir - estas passam por acções pontuais de valorização do mercado imobiliário degradado em centros históricos ou pela recuperação de áreas degradadas e obsoletas, muitas vezes sobre frente aquáticas. Em qualquer um dos modos, procura-se criar uma diversidade de funções e atracção de diversos estratos sociais através de uma perspectiva meramente ‘curativa’ pela obtenção de determinados níveis de qualidade urbana.

Incidindo em extensas áreas urbanas, essas estratégias desenham-se por projectos estruturantes, aproveitando frequentemente eventos com alta visibilidade para reverter a imagem negativa das áreas regeneradas, ao mesmo tempo que tentam promover a cidade-região e recolocá-la nos mapas da cultura, do turismo e dos negócios (está implícito uma estratégia virada para o exterior).

Os modelos de acção mostram incapacidade em articular vários instrumentos entre si, em grande parte por assentar em parcerias público-privadas que apenas visam a maximização dos benefícios económicos, descurando a vertente social que, em grande parte é responsável pela fragmentação da cidade.

As intervenções que procuram responder principalmente às debilidades sociais e económicas abrangem áreas, de um modo geral, espacialmente mais concentradas. Estas peças do espaço urbano caracterizam-se por focos de privação e desvantagem, sendo frequentemente afastadas das centralidades urbanas e portanto estando fisicamente isoladas. A estratégia dessas intervenções passa pela articulação de medidas de resposta aos problemas de degradação física mas principalmente funcional, actuando nas fragilidades sociais e económicas dos seus habitantes. Isto é, a finalidade

passa pela redução das disparidades socioeconómicas das áreas em desvantagem com o resto da cidade, promovendo, como tal, a coesão social.

	Objectivos globais de intervenção	Domínios prioritários de acção	Participação nos processos	Principais elementos dos modelos de acção e gestão
Intervenções para a coesão	- Luta contra os factores de exclusão (desemprego, pobreza e isolamento social) - Promoção da igualdade de oportunidades - Promoção da coesão social urbana - Escala de actuação reduzida de modo a atender às especificidades locais - Criação de uma nova imagem que reverta a estigmatização das áreas em desvantagem - Investimento em infra-estruturas, serviços e na recuperação de edifícios das áreas carenciadas - Transversalidade e integração das intervenções pelo reconhecimento de patologias complexas e localizadas que fracturam a cidade	- Saúde pública, apoio aos jovens e grupos sociais em desvantagem (como as minorias étnicas), segurança e ambiente urbano, educação, etc - Promoção do emprego e da economia local - Promoção da participação cívica das acções de voluntariado - Investimento no capital social - Habitação, infra-estruturação e equipamentos	- Forte envolvimento comunitário - 'Empowerment' das populações - Apelo à participação cívica - Importância das associações locais - Desinteresse do sector privado neste tipo de intervenções	- Forte componente pública no financiamento das intervenções - Descentralização de poderes para uma maior gestão de proximidade - Cooperação entre indivíduos e organizações que promovam uma cultura de apoio comunitário
Intervenções para a competitividade	- Valorização do património imobiliário e aumento da oferta para a fixação de agentes selectivos - Reversão de um processo de degradação em áreas urbanas emblemáticas - Projecção das intervenções à escala da cidade-região pela implementação de grandes projectos urbanos - Requalificação ambiental de áreas desafectadas ou decadentes - Consumo, lazer e cultura como principais motores das intervenções, criando diversidade funcional e social - Criação de novas centralidades urbanas - Carácter temático das intervenções	- Habitação - Requalificação do espaço público - Tornar a economia local e regional mais competitiva - Ambiente - Qualificação urbanística - Acessibilidades, equipamentos e infra-estruturas - Estratégias de marketing urbano	- Recurso a parcerias público-privadas - Agências e instituições de desenvolvimento - Envolvimento da comunidade desvalorizado	- Financiamento público selectivo e estratégico - Papel pouco regulador do Estado, adopção de uma atitude mediadora - Grande afectação de recursos privados mediante responsabilização dos riscos do investimento pelo Estado - Simplificação dos processos administrativos - Incentivos fiscais, apoios à reabilitação urbana, sistemas compensatórios, linhas de crédito e adiantamento de fundos - Fragmentação institucional pela criação de agências e instituições de desenvolvimento

Tab. 1.3 – Distinções entre os dois modelos de intervenção

2

PAPEL, CARACTERÍSTICAS E REQUISITOS METODOLÓGICOS DAS ESTRATÉGIAS DIRIGIDAS PARA A COMPETITIVIDADE

2.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Este capítulo estrutura-se em três grandes partes. A primeira tem como âmbito identificar as externalidades que conduziram à necessidade de adaptação e maior rigor no conteúdo das políticas urbanas. Cumulativamente, expõem-se essas estratégias de ajustamento das camadas de poder local à nova realidade de carácter competitivo.

Como segundo ponto, abordam-se as trajectórias da regeneração urbana segundo parâmetros competitivos, resultantes da reestruturação da administração local. Estas concretizam-se por modelos seguindo interesses de grupos económicos privados segundo estratégias de marketing urbano e por via da implementação de grandes projectos urbanos.

Por último neste capítulo, procura-se estudar com maior amplitude as formas de governar as localidades, em consequência dessa reestruturação política, realçando alguns instrumentos de participação e gestão que os caracterizam.

2.2. A COMPETITIVIDADE ENTRE CIDADES E REGIÕES

2.2.1. A PROCURA DE COMPETITIVIDADE

Duas das razões fundamentais para a crescente relevância da noção de competitividade (ver anexo A.I) têm a ver com a crescente mobilidade internacional de capital e a existência de mercados nacionais cada vez mais abertos, por efeito da globalização. As economias tornaram-se mais interconectadas devido a maiores exportações e importações bem como ao aumento do investimento directo estrangeiro. Estas realidades ocorreram por culpa do declínio das barreiras comerciais, da queda dos custos de transportes e do crescimento de corporações transnacionais. A emergência de novas economias, particularmente na Ásia, e uma maior competitividade dos mercados por produtos e serviços levou a uma intensificação da pressão nos custos, a uma maior insegurança dos mercados e ao risco de instabilidade. Mercados financeiros mais integrados e acordos internacionais inter-governamentais provocaram uma maior dificuldade da implementação de políticas macro-económicas tradicionais (Turok, 2004). Consequentemente, todos os governos, juntamente com as elites económicas, em cada escala concebível de governância, tomam medidas para alinhar as suas políticas económicas e sociais aos requisitos desta nova (des)ordem competitiva mundial e às forças de uma economia mundial neo-liberal (Moulaert, 2003).

Essas políticas têm consistido na liberalização dos mercados internos, na privatização de empresas públicas ou na flexibilização das normas ambientais e na retirada de outros encargos sobre as empresas. Esta abordagem de redução da regulação e da taxação é aplicada no intuito de reduzir os custos de produção e criar um mercado de trabalho mais flexível para estabelecer um contexto empresarial conducente a maior competitividade entre preços e maiores rentabilidades. Assim, este é o caminho entendido para gerar crescimento estimulando o investimento (Turok, 2004).

Outros governos entendem que a liberalização não é o melhor caminho a seguir pelas limitações da competição ‘low-cost’, como a diminuição dos retornos dos cortes nos custos, a forma simples com a qual nações em competição podem reagir no mesmo sentido e o facto de que a carga de custos mais baixos possa ter que ser suportada pelos contribuintes individuais e trabalhadores, materializando-se pela diminuição dos rendimentos e pela deterioração das condições de trabalho. Estes mesmos governos, optam então por políticas mais activas para permitir às firmas competir no exterior com vantagens em termos de qualidade e preços. Apoiam o desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias, a melhoria da força trabalhadora e da gestão de competências ou apoiam sectores industriais fundamentais na tentativa de os ajudar a crescer na cadeia de valores (Turok, 2004).

O mesmo artigo identifica semelhanças à escala da cidade. A preocupação por parte das cidades passa pela elaboração de uma estratégia empresarial de modo a competir na captação de recursos, empregos e capital. Isto é, a competição mais intensa com os mercados de produtos, a maior mobilidade de capital e o aumento do desemprego reforçaram a consciencialização de ameaças externas. Algumas políticas urbanas e regionais (consideradas mais defensivas) tentam, assim, proteger as indústrias mais vulneráveis ou desincentivar a deslocalização das empresas pela oferta de diversas formas de subsídios.

Outros governos locais e regionais apostam numa atitude mais proactiva através do marketing urbano e incentivos para atrair investimento privado. A afirmação da cidade, ou numa escala mais ampla, da cidade-região, reflecte uma competição mais agressiva pela demonstração da capacidade em organizar grandes eventos, promover projectos bandeira e novos ícones de modo a atrair maior turismo e investimento em zonas até então em declínio urbano. Nomeadamente as antigas áreas portuárias, constituem locais para intervenções ‘waterfront’, exemplos deste género de investimento.

No que concerne a regeneração urbana, a procura de competitividade materializa-se pelas estratégias de revitalização urbana que são apresentadas como uma oportunidade de mudar as hierarquias sectoriais, funções e importância da cidade num contexto regional bem como criar novos empregos. A procura de crescimento económico torna a renovação urbana num objectivo mediado, uma necessária pré-condição para a regeneração económica (Moulaert, 2003). A reorientação das políticas urbanas foca cada vez mais a regeneração económica e a promoção da competitividade para solucionar os problemas do declínio urbano, desvantagem social e a exclusão social provocada pela reestruturação global (Hall citado em Moulaert, 2003). Assim, a regeneração é hoje, mais do que nunca, acerca do reposicionamento das localidades numa economia global competitiva, conferindo a cada lugar uma identidade distinta e uma razão particular para ser noticiada, visitada e palco de investimento (Brindley, 2000).

É importante salientar que a competição de que se trata entre lugares físicos não opera do mesmo modo do que a competição entre firmas. Os agentes e os seus poderes diferem e a competição é moderada por outros mecanismos de alocação de recursos. Por exemplo, as cidades não entram em bancarrota se não forem competitivas, ao contrário das empresas (Turok, 2004).

2.2.2. PERSPECTIVAS DOS GOVERNOS DA COMPETIÇÃO LOCAL E DAS POLÍTICAS REGIONAIS

Os governos europeus foram, tradicionalmente, ambivalentes acerca das iniciativas competitivas à escala sub-nacional devido às suas incertezas sobre a contribuição líquida para a economia nacional desses projectos. Com o tempo, alguns tornaram-se mais apoiantes, esperando poder moldá-los para servir fins nacionais. Assim, de acordo com o que refere o artigo de Turok (2004), o desenvolvimento local reposicionou a tradicional equidade nas políticas regionais procurando reduzir as disparidades espaciais, sobretudo com as áreas interiores menos desenvolvidas. Entretanto, tais políticas foram reduzidas pelas preocupações e dúvidas acerca da sua relação custo/eficácia e receios das empresas serem desviadas para fora do país por meio do crescimento das restrições em áreas exuberantes.

A base da política espacial alterou-se do incentivo ao desenvolvimento para a exploração de forças autóctones. Há uma menor ênfase no investimento móvel e na transferência de trabalho entre regiões e mais na criação de ambientes onde o sector terciário superior se possa desenvolver. Isto apoia-se na teoria do crescimento endógeno onde este é visto como resultado da melhoria da produtividade local e da inovação através do investimento em capital humano e da investigação nos principais sectores da economia. (ver Crafts, 1998 e Turok, 2004). Isto centra-se em vários argumentos de que a inovação, a aprendizagem institucional e a troca de ideias criativas ocorrem mais eficazmente em clusters industriais organizados à escala da cidade-região.

Os programas de desenvolvimento eram, inicialmente, centralizados de modo a responder a objectivos nacionais. Com o tempo, descentralizaram-se as responsabilidades económicas para organizações locais e regionais de modo a permitir uma maior responsividade às condições variáveis locais e a aumentar a eficácia das intervenções em vez de se basear numa abordagem centralizada. Esta tendência incitou uma competição territorial mais explícita, originando que as localidades com uma fraca posição perderiam para áreas com maiores recursos e forças competitivas como refere Turok (2004).

As políticas públicas locais também foram afectadas por amplas reformas nacionais, que foram influenciadas em parte pela crença dos governos nos mercados competitivos. Algumas reformas procuraram alterar a cultura do sector público por meio de uma maior ênfase no conceito de empresa e de oportunidade ainda segundo Turok (2004). A competição cresceu entre todos os tipos de organizações intra- e inter-cidades, dificultando o planeamento estratégico e a coordenação da implementação de políticas e, consequentemente, uma consideração insuficiente das circunstâncias nas quais a competitividade é ou não apropriada.

A institucionalização da competitividade traz, evidentemente consequências positivas e negativas em termos territoriais, económicos e sociais pelo que, dado não constituir directamente o assunto central deste capítulo mas, ao mesmo tempo, julgar-se importante apresentar como objecto de estudo, dedica-se o anexo A.II ao estudo deste tema.

2.3. OS GRANDES PROJECTOS URBANOS: UMA ESCOLHA ESTRATÉGICA DE REVITALIZAÇÃO URBANA

Os grandes projectos urbanos emblemáticos tornaram-se a cura para o declínio urbano prescrita pelos defensores da nova política urbana. O célebre museu Guggenheim em Bilbau, o centro financeiro em Dublin ou o Parque das Nações em Lisboa, construído para receber a World Expo em 1998, entre muitos outros, evidenciam a confiança no efeito positivo da produção destes mega-projectos ou eventos na vitalidade da cidade (Moulaert, 2003).

Estes projectos visando a competitividade urbana afirmaram-se como das estratégias de revitalização urbana mais visíveis e omnipresentes em cidades procurando crescimento económico e afirmação. Moulaert (2003) salienta que é precisamente esta filosofia da nova política urbana que, activamente, produz, aprova, encarna e modela os novos regimes políticos e económicos que operam à escala local, regional, nacional e global. Representam uma demonstração de capacidades e a expressão material de uma lógica de desenvolvimento que vê nos Grandes Projectos Urbanos (GPUs) e no marketing urbano, alavancas para a geração de futuro crescimento e para captar investimento numa luta concorrencial entre cidades. Os projectos urbanos deste género não aparecem, assim, como mero resultado ou resposta nem como consequência de alterações políticas e económicas aprovadas noutro lado. Pelo contrário, o mesmo autor argumenta que tais GPUs são os verdadeiros catalisadores da mudança urbana e política.

Esses projectos incorporam processos que são sentidos localmente mas também a nível regional, nacional e internacional. Os GPUs são intervenções concretas que desempenham, exprimem e moldam transformações nas configurações política e económica mas também nas redes físicas e nos seus nós. Ilustram os processos reais através dos quais as formas pós-modernas, as dinâmicas económicas pós-Fordistas e sistemas neo-liberais de governância são concebidos. Estes GPUs são produtivos e originam processos que operam a uma variada gama de escalas, desde o local até ao global. Em suma, os GPUs revelam ser os mecanismos por excelência através dos quais a globalização se torna urbanizada. Por outras palavras, ‘urbanizar a globalização’ ocorre graças às intervenções concretas no espaço urbano a partir do qual as relações sócio-espaciais e escalares dos processos económicos e políticos se tornam remodelados. Assim, a globalização define-se como um processo profundamente localizado como resultado de dinâmicas de reestruturação territoriais concretas (Moulaert, 2003).

A reestruturação urbana em geral, e os GPUs em particular, como visto, tornaram-se emblemas dos processos de reestruturação ‘global-local’ contemporânea. As dinâmicas urbanas são, assim, ao mesmo tempo, uma consequência e um elemento chave na formação de uma nova economia global. Em suma, os GPUs, como expressões dessas novas dinâmicas urbanas, podem fornecer um esclarecimento sobre os mecanismos da integração ‘global-local’ (Moulaert, 2003) (ver anexo A.III).

De forma geral, os GPUs tentam realinhar a política urbana nos objectivos da nova política económica. Esta constitui a plataforma para o novo conservadorismo liberal. Contrariamente ao que a ideologia sustenta, o conservadorismo liberal não se posiciona contra a intervenção do Estado; pelo contrário, procura reorientar a intervenção do Estado para longe do monopólio da regulação do mercado, no sentido de apoiar o crescimento económico e a competitividade. Igualmente, a nova política económica implica a minimização das políticas redistributivas Keynesianas em prol de políticas sociais mais focalizadas e de prestações de serviços indirectas. A nova política económica envolve, portanto, a reestruturação da intervenção do Estado em congruência com os princípios da privatização e da mercantilização (ver figura 2.1).

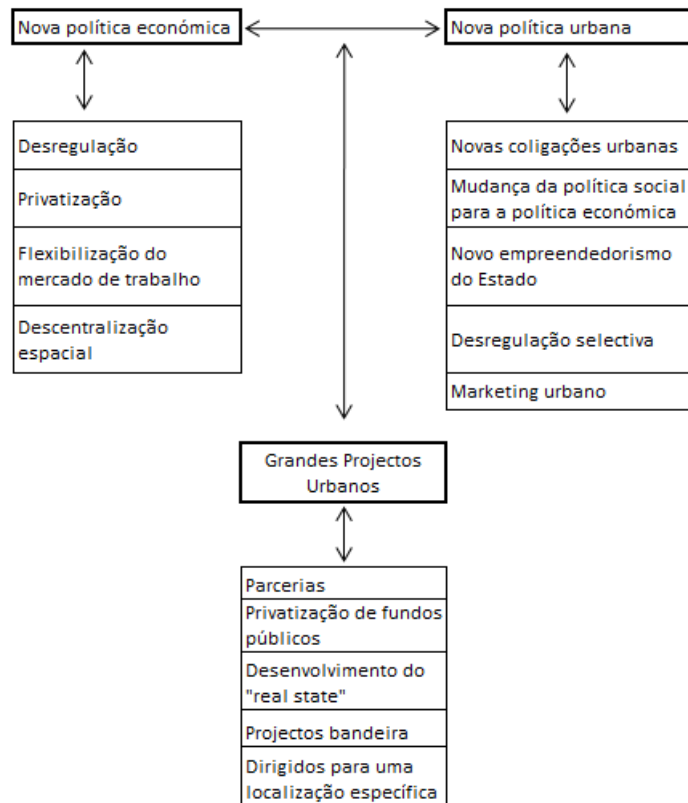


Fig. 2.1 – Relações entre novas políticas urbanas, novas políticas económicas e GPUs (Moulaert, 2003)

2.4. INSTRUMENTOS E TENDÊNCIAS ACTUAIS DAS POLÍTICAS URBANAS

2.4.1. OS FACTORES CONDUCENTES A UMA NOVA GOVERNÂNCIA URBANA

As mudanças em direcção a uma globalização económica envolvendo investimentos de capitais móveis, a emergência de sectores económicos ‘world-wide’, de multinacionais e do espectáculo global provocaram uma perda de controlo das economias urbanas por parte dos governos locais, originando novas actividades e respostas. Como tal, podem identificar-se algumas mudanças pertinentes no contexto da governância urbana. Em primeiro lugar, a competição interurbana tornou-se feroz, com as cidades a tentarem promover-se e ‘vender-se’ no intuito de atrair investimento. Em Kearns (2000) este processo é descrito como a transformação na governância urbana do modelo de ‘welfare-state’ para um modelo de desenvolvimento global. O redesenvolvimento económico assenta, hoje em dia, em estratégias de revitalização baseadas principalmente nos GPUs, como, por exemplo, o caso pioneiro nos anos 80 da renovação das Docklands de Londres.

Em segundo lugar, a globalização (e o desenvolvimento do capitalismo, mais geralmente) produziu um padrão espacial de desenvolvimento económico urbano impar, baseado na habilidade das cidades em atrair investimentos para sectores industriais inovadores (DiGaetano and Strom, 2003). A título de exemplo cite-se o papel da cultura, visto hoje como um suporte essencial para o desenvolvimento económico das cidades que cada vez mais procuram tornar-se palco de criatividade. Nos anos 90, o discurso da regeneração colocou a cultura na vanguarda (Brindley, 2000). Para tal, como parte desta competição entre as cidades, estas utilizam a cultura como factor de valorização e diferenciação económica. Este crescente papel no desenvolvimento económico atribuído à cultura passa, quer pelos seus impactos mais directos, como a criação de emprego na área cultural e gastos com a actividade em produtos e serviços, quer nos aspectos mais indirectos e que se relacionam com o potencial que a

cultura tem como factor de atracção e retenção de talentos, gerador de externalidades positivas e consequentemente inovação, atracção de turismo e ainda como factor promotor de identidades e de coesão cultural e social a nível nacional e local. Neste aspecto, veja-se o aumento de receitas que o Museu Guggenheim de Bilbao proporcionou nos vários sectores de actividades (ver Moulaert, 2003).

Em terceiro lugar, a reestruturação do Estado pela sua insustentabilidade financeira, resultou na sua impossibilidade em realizar grandes investimentos. Com isto, as cidades viram os governos nacionais como incapazes de sustentar o seu desenvolvimento económico já que menos relevantes na gestão financeira dessas mesmas cidades. Este factor levou a que, por vezes, as cidades se ‘desligassem’ das suas economias nacionais segundo o artigo de Kearns (2000).

Por último, à luz de e como parte de outras mudanças, as cidades orientaram-se elas próprias para o panorama internacional através da cooperação internacional e das redes transfronteiriças (Church and Reid, 1996).

A emergência de uma nova governância urbana mostra três tendências paralelas:

- O maior papel das instituições e políticas locais em organizar estratégias de desenvolvimento proactivo;
- A crescente mobilização de constelações de poder económico, político local e/ou cultural para apoiar o desenvolvimento económico e subordinar as políticas sociais às políticas económicas e do mercado de trabalho (uma tendência que promoveu a cidade ‘empreendedora’); e
- A fragmentação de agências num leque de actores privados e semi-públicos coordenados a partir de novas formas de colaboração entre o público e o privado (Mayer citado em Moulaert, 2003).

2.4.2. OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA DESENCADEADOS

O conjunto de factores identificados alterou os modos de governar. Mas a adaptação das cidades subordinada às crescentes pressões macroeconómicas materializou-se por um contributo mais flexível e eficiente por parte das administrações públicas envolvidas, procurando sempre desenvolver parcerias com agentes privados no sentido de fomentar o desenvolvimento local, propagandear estratégias de marketing urbano e alavancar recursos privados para sustentar financeiramente as cidades (ver DiGaetano and Strom, 2003). Com estas bases se alicerçam dois dos modelos de governância urbana (ver capítulo 1) identificados por Pierre (1999) e que a seguir se descrevem.

A governância do tipo ‘managerial’ tornou-se cada vez mais usual devido à falência técnica da administração central e, posteriormente dos governos locais. A preocupação com os custos, eficiência, procura e gestão empresarial fazem parte deste tipo de modelo (Pierre, 1999). Numa era em que se questiona o destino das receitas das administrações públicas, além do cada vez maior descrédito do meio político, o aumento da consciencialização e profissionalismo representam uma importante estratégia para aliviar os problemas de desconfiança pública e reequilibrar as finanças públicas. A governância do tipo ‘managerial’ acorda apenas um papel mínimo aos agentes públicos eleitos. A ênfase do modelo situa-se na performance com os princípios da gestão privada. Este modelo esvazia as diferenças entre gestão pública e privada (Pierre, 1999).

- Participantes: Ênfase na participação profissional das elites políticas, isto é, dos gestores das organizações que produzem e disponibilizam os serviços públicos.
- Objectivos: Reforço da eficiência da produção e distribuição de serviços públicos assim como fornecimento aos utilizadores desses serviços de uma escolha genuína de produtos. Um factor

chave para atingir esses objectivos é anulando as distinções entre sector público e privado, introduzindo estratégias de gestão privada na produção de serviços públicos.

- Instrumentos: Desenha-se apoiando-se em vários instrumentos como contratos ou pactos com organizações privadas para o fornecimento de serviços públicos, novas estratégias de recruta para os lugares de gestão do sector público, o aumento da discricionariedade dessas posições, formas de competição dentro do sector público ou uma redefinição do papel desempenhado pelos políticos eleitos.
- Resultados: Aumento da eficiência na produção de serviço público.

A questão da existência de escolha política é importante porque a governância é precisamente acerca da realização de escolhas. Tal escolha não se refere meramente à escolha política mas também à estratégia de desenvolvimento a seguir e a selecção de uma rede de parceiros nesse projecto segundo o artigo de Pierre (1999). O mesmo artigo aponta para que a escolha política no desenvolvimento económico se refira à criação de um conjunto de mecanismos pelo qual se procura um entendimento entre os representantes do Estado e das forças de mercado. A vontade de negociar torna-se assim num estilo político de alto valor na cultura política local. Os actores-chave são as elites políticas e os interesses privados que formam blocos competitivos ou alianças por razões materiais. Este tipo de governância retira poder às autoridades locais, transferindo esse poder para as mãos do sector privado (DiGaetano and Strom, 2003). A governância do tipo 'progrowth' constitui um exemplo de tal procura de entendimento entre ambas as partes pela aplicação desses mecanismos. Este estilo de governância refere-se ao processo de escolha envolvendo decisões que podem não ser de índole política mas que no entanto têm ramificações políticas (Pierre, 1999). Este modelo baseia-se em relações particulares e pessoais entre o sector público e os interesses privados. A lógica política consiste em satisfazer ambas as partes, sendo que o sector público atende aos anseios dos privados e estes em troca oferecem apoio político (DiGaetano and Strom, 2003). Refira-se que embora estes autores reconheçam esta característica como uma terceira forma de governância (do tipo 'clientelistic') assume-se que esta poderá encaixar adequadamente e assumir importância destacada no modelo aqui retratado.

- Participantes: Os actores políticos e privados interessados no investimento da dinamização económica local. Caracteriza-se por uma elevada interacção entre sector público e privado onde se procura dinamizar a economia local. É portanto, dos 4 modelos, o que permite menor participação do sector comunitário. A restrição à participação é necessária para prevenir a infusão de objectivos redistributivos na governância.
- Objectivos: Obviamente, este modelo vê o crescimento como objectivo primário, assumindo-se como sustentável a longo prazo se visto de uma forma idealista.
- Instrumentos: Mobilização de recursos de governos regionais e nacionais e desenvolvimento infra-estrutural. Não de menosprezar é a construção de uma imagem urbana positiva que atraia investimento. Mais importante do que em qualquer outro modelo são as parcerias público-privadas.
- Resultados: A escolha política, de acordo com os parâmetros definidos pelas mudanças estruturais na economia, destaca-se no que concerne o crescimento da economia local (ver Pierre, 1999). De qualquer modo, as relações entre a escolha política e o crescimento económico são fracas em comparação com a esmagadora influência que as mudanças estruturais na economia comportam sobre as economias locais.

2.4.3. O PAPEL DO SECTOR PRIVADO

Para enfrentar as causas, já identificadas, da reestruturação económica, a agenda política das cidades foi drasticamente redefinida, reflectindo uma mudança da política reguladora e distributiva para a promoção do crescimento económico e da competitividade. Estas características da política urbana deram forma a novas relações entre o governo local e o mercado ao mesmo tempo que condicionaram o tipo de parcerias desejáveis e praticáveis (DiGaetano and Strom, 2003). Moulaert (2003) afirma que esta tendência colocou a revitalização no centro das intervenções urbanas.

A transformação estratégica na agenda urbana é parte de uma reavaliação crítica da forma, funções e alcance da política urbana e a subida de novos modos de governância (Healey *et al* citado em Moulaert, 2003). De facto, a partir dos anos 90, os governos centrais, com cada vez menos recursos, foram obrigados a adoptar um maior rigor na gestão dos seus recursos a par de uma atitude mais selectiva perante os seus investimentos. Ao mesmo tempo, estes não encontravam nas camadas mais baixas dos governos a capacidade em maximizar o rendimento dos fundos concedidos às intervenções urbanas.

Em resposta aos cortes orçamentais, os governos locais de imediato adoptaram posturas diferentes de até então. Por um lado, procuraram gerir os seus recursos de modo mais eficiente, apostando na empresarialização das suas práticas e decisões diárias, resultando numa competição interna. As autoridades locais estão, portanto, instigadas (e por outro lado forçadas) em adoptar abordagens mais proactivas e empreendedoras visando a identificação de oportunidades de mercado e assistir aos interesses dos investidores privados para deles tirar vantagens. Daí que a cooperação entre diferentes agentes governamentais e actores privados se tenha tornado uma centralidade nas práticas de regeneração urbana (ver Jones and Evans, 2006)

A noção de empreendedorismo destaca o crescente envolvimento das cidades na promoção do desenvolvimento económico e a subordinação paralela das políticas sociais às políticas económicas e de mercado de trabalho. Assim, a política urbana empreendedora assumiu formas mais directas de apoio ao capital privado, incluindo o uso de alavancas para o financiamento, subsídios directos, parcerias público-privadas e a eliminação de burocracias para tornar os investimentos mais atractivos e assegurar o envolvimento do sector privado na revitalização urbana. Esta noção de empreendedorismo também corresponde a aplicar princípios de gestão e contabilidade utilizados no sector privado na administração pública, como já foi salientado.

Por outro lado, começaram a devolver as suas responsabilidades em vários sectores inter-governamentais abraçando políticas de privatização. A privatização corresponde em retirar controlo ao poder público e transferi-lo para o sector privado levando a mudanças no desenvolvimento estratégico e nos procedimentos de tomada de decisão (Moulaert, 2003).

A emergência destes novos sistemas de governância reflecte a fragmentação das responsabilidades governativas e o crescente envolvimento de interesses do sector privado no design e implementação da política urbana. Daí, também a maior utilização de um discurso competitivo, flexível e eficaz (ver Moulaert, 2003). Os novos sistemas de governância colocam actores, agentes do planeamento e organizações do sector privado em co-liderança com os poderes públicos locais, resultando numa cada vez menor representatividade da sociedade civil o que acarreta prejuízos significativos, sobretudo no que diz respeito às políticas sociais.

Por vezes, essas instituições de índole privada chegam mesmo a superar as autoridades locais e regionais como protagonistas e gestores da renovação urbana. Isto porque o estabelecimento dessas novas estruturas de governância envolve, frequentemente, uma redistribuição massiva dos poderes de

decisão política, competências e responsabilidades longe do alcance dos governos locais, obtendo-se assim, a privatização das decisões políticas urbanas (Moulaert, 2003). A título de exemplo, refira-se o papel da empresa Parque Expo' na gestão e desenvolvimento praticamente total da área de projecto do evento 'Expo 98' em Lisboa.

As parcerias público-privadas surgiram como mecanismo de maior legitimação na angariação de financiamentos por parte do Estado ou mesmo provenientes de fundos europeus. Assim, uma das atractividades das parcerias circunscreve-se à possibilidade de movimentação de relativamente poucos fundos públicos quando comparado com o investimento privado. Os benefícios inerentes a abordagens de parcerias entre o sector público e privado incluem para além da já identificada habilidade de aplicar mais recursos às intervenções em causa, a melhoria da eficácia e a eficiência dos modelos de actuação política, reaproximando os limites entre interesses públicos e privados – graças à sinergia resultante de uma melhor coordenação entre actores envolvidos. De facto, este argumento refere-se a esforços realizados por cada um dos parceiros para mudar a visão, comportamento e prioridades dos restantes. (o sector público poderá incentivar a uma abordagem mais social enquanto que o sector privado pretenderá uma maior eficiência económica, pelo que a combinação das duas posturas levará a um equilíbrio favorável das soluções).

A par dos factores vantajosos identificados, a existência de vários elos permite obter uma maior legitimidade das iniciativas e acções (ver Davies *et al*, 2004), reduzindo os possíveis conflitos e criando um ambiente político mais consensual bem como contribuindo para a dispersão de responsabilidades quer nos casos de sucesso como de falhanço (ver Elander, 2002).

2.4.4. O FINANCIAMENTO PRIVADO

Como visto, o papel do sector público tem vindo a decrescer nas iniciativas focadas na revitalização económica de uma área particular. No entanto, o papel da administração central continua a ser o de um actor principal nesses processos na medida em que os riscos que qualquer intervenção desta natureza comporta, tendem a ser assumidos pelo Estado central. Mas este género de projectos, pela especulação gerada por exemplo, tendem a acarretar também deficits e derrapagens orçamentais, que outrora seriam desculpados invocando o retorno social dos projectos. Hoje em dia, esses desvios orçamentais são dissimulados por uma engenharia económica criativa e financiados por organizações governamentais e empresas semi-públicas (Moulaert, 2003). Assim se pode justificar a importância do Estado central nas parcerias público-privadas deste tipo de abordagem.

Na perspectiva do sector privado, existe uma percepção de que aos projectos de regeneração urbana estão associados riscos elevados – entre outros pela volatilidade dos valores do solo - e incertezas, com falta de informação sobre os activos que, dada a cautela no financiamento, podem conduzir ao desperdício de oportunidades potenciais. Como tal, um dos desafios que se coloca aos governos consiste na capacidade em atrair o investimento do sector privado dadas as barreiras existentes na perspectiva deste último. Envolve, por exemplo, resolver a complexa burocracia existente associada a estes processos, como a obtenção mais ágil de licenças administrativas quer de propriedade, de loteamento, de construção, de reconstrução, etc (Adair, 2000).

Uma das actuações viradas para a captação de investimento privado tem sido a utilização de incentivos fiscais. Julga-se este ser um meio de, potencialmente, criar emprego e reforçar as oportunidades de investimento em troca de um fraco envolvimento de capitais públicos. No entanto, a implementação de incentivos desta natureza de forma isolada é tida como insuficiente. Alguns investidores alegam que incentivos traduzidos sob a forma de redução de taxas (como o IVA, por exemplo) não constituem um factor decisivo na tomada de decisão acerca do investimento em projectos de regeneração urbana na

medida em que se os retornos esperados se revelarem inferiores aos obtidos, essas taxas redutoras não cobrem grande parte desse desvio financeiro inesperado. Por outro lado, essas reduções fiscais apenas vêm reforçar os proveitos no caso de se obter maior retorno do que o esperado pelo que se pode concluir que estes incentivos fiscais beneficiam os investidores que assumem o risco em vez de constituir um factor determinante para aqueles que estejam hesitantes (Adair, 2000).

O recurso a incentivos fiscais na regeneração urbana sai ainda mais relativizado se for considerado que o nível de retorno do investimento realizado constitui o principal motivo de ponderação dos investidores privados, segundo um estudo de Adair (2000). Como já se disse, entre outros grandes motivos para o investimento figura a disseminação do risco associado ao investimento e novas oportunidades de negócio (tabela 2.1).

1. Retorno total esperado
2. Segurança do investimento/Dispersão do risco
3. Novas oportunidades de negócio
4. Existência de uma linha estratégica
5. Antecedentes da regeneração urbana
6. Relações com agências da regeneração
7. Imagem da empresa
8. Motivos comunitários/sociais
9. Comportamento competitivo

Tab. 2.1 – Motivos de detenção, por ordem decrescente de importância, do investimento privado em projectos de regeneração urbana (Adair, 2000)

Pelo mesmo estudo, Adair (2000) determinou os factores a seguir pela administração pública que poderão conduzir a um maior investimento do sector privado (tabela 2.2). Embora alguns resultados do seu estudo possam ser relativizados pelo desvio padrão inerente a dados estatísticos, são suficientes claros para perceber que existe margem para aperfeiçoar instrumentos não financeiros e, com isso, incentivar o sector privado a investir na regeneração urbana.

1. Reparação da contaminação
2. Simplificação da burocracia
3. Clareza de procedimentos na implementação do 'Private Finance Initiative' -uma abordagem que valoriza as parcerias
4. Diminuição das restrições ao uso do solo
5. Clareza na política pública e processos
6. Orientação de iniciativas de acordo com as prioridades e requisitos comerciais do sector privado
7. Procedimentos de planeamento simplificados
8. Infra-estruturas standard mínimas garantidas
9. Governo central mais activo nos processos
10. Melhoria do fornecimento de informação e fontes de financiamento
11. Estratégias de marketing dirigidas para um mercado específico nas estratégias de regeneração urbana
12. Incentivos financeiros a longo prazo por reduções de taxas
13. Melhorar a gestão de agências ad hoc

Tab. 2.2 – Factores encarados, por ordem decrescente de importância como necessários para aumentar o financiamento do sector privado numa perspectiva dos investidores (Adair, 2000)

2.5. SÍNTESE CONCLUSIVA

Os modelos de governância desencadeados por, entre outros motivos, pressupostos de contenção orçamental originam por sua vez estratégias de regeneração urbana muito apoiadas na importância das parcerias entre entidades públicas e privadas. Neste sentido, os objectivos desses modelos de regeneração urbana apenas visam o retorno do investimento efectuado maioritariamente pelos agentes privados envolvidos. Com isto apenas resulta espaço a formas de reversão de factores materiais (como o parque edificado). Ainda nestas parcerias, destaca-se o papel mediador e facilitador assumido pelas várias administrações públicas.

Efectivamente, com este tipo de estratégia de regeneração concretiza-se a alteração da imagem urbana, fazendo-se valer de vários instrumentos para competir com mercados externos. Através da reconversão do uso do solo ou pela recuperação do parque edificado consegue-se uma melhoria dessa tal imagem do lugar. No entanto, não é menos verdade que essa traduz-se numa mera alteração superficial e que tende a diluir-se no tempo caso o diagnóstico à área em causa revele deficiências não apenas de ordem física. Aliás, este argumento comprova-se pela constatação ao longo das últimas décadas de que a mera recuperação física não conseguiu resolver a tendência de declínio dessas mesmas áreas intervencionadas. Daí a existência de outros modelos com fins mais sociais, como se passa a ver no capítulo seguinte.

3

PAPEL, CARACTERÍSTICAS E REQUISITOS METODOLÓGICOS DAS ESTRATÉGIAS DIRIGIDAS PARA A COESÃO SOCIAL

3.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Procurou-se estruturar este capítulo de modo semelhante ao anterior, conferindo assim maior consistência ao paralelismo que se pretende evidenciar. Como tal, como primeiro ponto, abordam-se as relações entre os vários tipos de problemas intrínsecos a áreas em desvantagem dizendo respeito às características dos seus habitantes e não ao espaço físico por ela definido.

O segundo grande tema de análise deste capítulo procura identificar as estratégias passíveis de adopção na reversão desses problemas múltiplos, para fomento da coesão social. Resulta daqui de forma destacada a consideração do ‘empowerment’ das populações para incrementar o capital social da zona em degenerescência.

O capítulo termina com uma terceira parte em que se enquadram estas estratégias em abordagens políticas mais amplas. Além disso, também se trata do papel fundamental das comunidades locais e da multiplicidade de respostas políticas para o sucesso da regeneração urbana.

3.2. OS FACTORES CONDUCENTES À EXCLUSÃO SOCIAL

3.2.1. O TRIÂNGULO DO DESEMPREGO, DA POBREZA E DO ISOLAMENTO SOCIAL

Ao longo de grande parte das últimas décadas, as cidades têm assistido à segregação quer de recursos quer de funções. Como consequência, surgiram dentro destas, espaços cada vez mais monofuncionais, com atributos intrínsecos a cada um destes. Este aumento da polarização espacial gerou a criação de áreas em declínio urbano, onde diversa literatura (ver por exemplo McGregor, 1995; Gallie, 2003; Taylor, 1998) identificou uma tendência de concentração de pessoas em desvantagem em termos de parâmetros socioeconómicos, como o elevado desemprego, ou os rendimentos bastantes baixos.

As áreas em desvantagem contêm relações desproporcionais entre ricos e pobres, situação que parece estar a aumentar (McGregor, 1995). Acerca desta realidade, o artigo de Taylor (1998) argumenta que o facto de as pessoas terem hoje mais escolha na habitação, leva a que aqueles que não têm poder económico para optar se concentrem de forma crescente em zonas habitacionais pouco procuradas – de fraca arquitectura e qualidade construtiva, em ambientes desoladores, em grande medida nas periferias das cidades. Este fenómeno levou ao isolamento desses indivíduos de padrões sociais e económicos existentes a uma maior escala (ver McGregor, 1995).

Uma pessoa diz-se excluída quando deixa de ser capaz de participar na economia básica e nas actividades sociais da sociedade em que reside. A exclusão social representa um processo de desintegração e fragmentação das relações sociais e daí origina uma perda de coesão social. Para

indivíduos em grupos particulares, a exclusão social representa um progressivo processo de marginalização conduzindo à privação económica e a várias formas de desvantagem social e cultural (Chakravarty, 2006). Como tal, o conceito de exclusão social implica a existência de uma espiral do declínio na qual a marginalização do mercado do trabalho conduz à pobreza e ao isolamento social, que, por sua vez reforça o risco do desemprego de longa duração (Gallie, 2003). Assim, a exclusão social não é apenas consequência do desemprego (ver Chakravarty, 2006).

A tendência para o desemprego urbano se concentrar, tipicamente, em áreas de fraca qualidade de habitação social ou de arrendamento privado prende-se com uma série de factores que McGregor (1995) aponta, podendo estes actuar individualmente ou conjuntamente:

- Poucos empregos locais;
- Fracos acessos aos transportes que conduzem às oportunidades de emprego;
- Falta de redes sociais por parte das pessoas empregadas e residentes nessas áreas a partir das quais poderia ser obtida informação acerca de oportunidades de emprego;
- Debilidade de qualificações e habilitações por parte dos residentes;
- Constrangimentos mais amplos no acesso ao mercado do trabalho convencional como o cuidado inadequado ou dispendioso das crianças durante as horas laborais;
- A atractividade de áreas em desvantagem por parte de agregados de emigrantes, de sem-abrigo e outros grupos socialmente desintegrados;
- Escassez de incentivos financeiros para a reintegração no mercado de trabalho devido ao impacto das prestações de ajuda social;
- Estigmatização pelos empregadores dos residentes de áreas em desvantagem devido à imagem negativa que essas localidades adquiriram com o tempo; e
- O desenvolvimento de culturas de pobreza ou de subclasses que geram atitudes negativas no sentido da educação, formação e emprego.

Se o desemprego constitui um factor poderoso no incremento dos riscos de pobreza, já o facto de se tornar desempregado não aumenta, por si só, o risco de isolamento social. Existem outras variáveis que se devem ter em conta – o tamanho do agregado familiar, a frequência do contacto com terceiros ou a participação na vida associativa. Aliás, o isolamento social determina-se primariamente pelos padrões alargados da formação do agregado familiar e da sociabilidade na sociedade do que pelo desemprego por si próprio. Saliente-se que estas tendências variam de país para país. Um sistema de segurança social mais generoso para quem entra no desemprego, como acontece em alguns países nórdicos, permite uma maior protecção contra riscos de pobreza. Já nas sociedades da Europa do Sul, predomina uma boa protecção contra o isolamento social pelos fortes padrões de sociabilidade (Gallie, 2003).

Alguns autores tendem a centrar a sua atenção nas externalidades que provocam o aparecimento de áreas em desvantagem. A exclusão social constrói-se pela organização física do espaço como pelo controlo social desse mesmo espaço. Isto é, a exclusão toma forma, à escala local, pelas posturas do mercado de uso do solo e do mercado imobiliário. Estes mercados tendem a fragmentar, diferenciar e comercializar o espaço através de mecanismos de planeamento e gestão da cidade (Meegan, 2001).

Entre os factores económicos externos que se apontam para a compreensão da emergência do problema, Hall (1997) menciona as baixas taxas de crescimento económico; a reestruturação económica como factor subjacente aos processos de polarização social – levando a maior procura da habitação social por determinados grupos, e diminuição da procura por outros; um perfil de qualificações inapropriado como explicação para a fraca empregabilidade entre os residentes (ver Hall, 1997); e, por último e em certos casos, o encerramento de grandes empregadores locais.

Cumulativamente a estes factores, o artigo de Hall (1997) aborda a perifericidade como limitação à tentativa de procura de emprego. Argumenta que a fraca oferta de transportes públicos e as baixas taxas de utilização de transporte individual aumentam o tempo e custo das viagens casa-trabalho e reduzem a escolha acerca de oportunidades de emprego, reforçada pela estigmatização já referida dos residentes desses bairros. Com este argumento o autor baseia-se na hipótese de que o mercado de trabalho urbano não se encontra totalmente integrado e que as pessoas estão limitadas a determinadas áreas para procura de emprego, sobretudo no caso das mulheres, pelas obrigações com as crianças, por exemplo.

A perifericidade pode, de acordo com Hall (1997) assumir uma outra dimensão numa economia desindustrializada. Dois aspectos das condições do mercado de trabalho actual podem ser particularmente relevantes. Em primeiro lugar, é o relativo (e absoluto) crescimento do sector dos serviços. Este sector segue uma lógica diferente da indústria manufactureira, mas as economias de aglomeração continuam crucialmente importantes (Daniels citado em Hall, 1997). As localizações do recente crescimento de emprego incluem o centro das cidades e localizações suburbanas e ex-urbanas prestigiadas ou 'low-cost'. Esta distribuição espacial das novas oportunidades de emprego constitui uma deterioração nas perspectivas de emprego do ponto de vista de muitos residentes de bairros de habitação situados nas periferias das cidades. Além disso a emergência de contratos de trabalho casuais, de curto prazo (Turok citado em Hall, 1997) e de 'part-time' particularmente para as pessoas com baixas qualificações, permite-lhes que venham a assumir mais do que um trabalho ao mesmo tempo de modo a dispor de rendimentos suficientes o que, de certa forma, constitui uma desintegração do mercado de trabalho urbano.

3.2.2. O CICLO DA ESTIGMATIZAÇÃO

Mais recentemente, o conceito de exclusão social tem vindo a desenvolver-se sobre uma perspectiva mais patológica das problemáticas, abandonando a abordagem estruturante até agora descrita, em que as questões centrais envolviam a pobreza e o desemprego.

A concentração de pobreza e desemprego em zonas urbanas específicas associa-se a um processo de segregação espacial reforçada com a estigmatização dos habitantes locais, a decadência ambiental e a prevalência da violência (Gallie, 2003). O trabalho de Taylor (1998) argumenta que a linguagem da exclusão social foca as questões relacionais em vez de se debruçar nas questões distributivas, enfatizando a 'participação social inadequada, a falta de integração social e de poder' em vez 'dos recursos à disposição de um indivíduo ou de um agregado familiar'. Assim, foca-se menos nas características individuais, ou nas de um grupo de indivíduos, e mais na relação entre esses indivíduos e a sociedade a maior escala – os processos pelos quais a pobreza e a privação ocorrem.

Taylor (1998) sugeriu que a habitação social em certas áreas experimentava um ciclo de reputação (figura 3.1) do qual dificilmente se escaparia. Enfatizando a dimensão psicológica na privação de certas áreas, o artigo de Kearns (2004) critica as abordagens regenerativas por estas tratarem os problemas como sendo de ordem material quando se tratam frequentemente de questões de qualificações e de cultura. Pela mesma óptica, a mesma fonte de informação argumenta que os impactos da exclusão social são muitas vezes psicológicos, incluindo uma perda de estatuto, poder, auto-estima e expectativas.

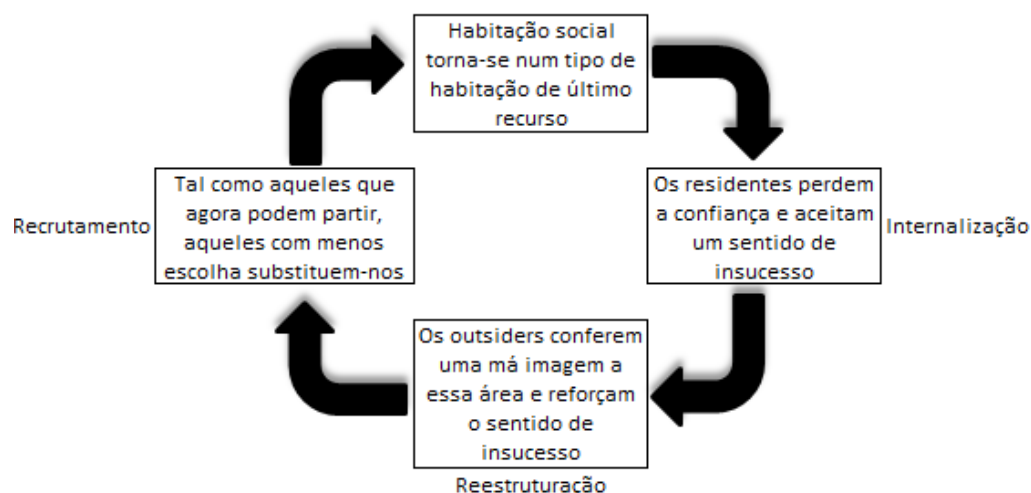


Fig. 3.1 – O ciclo de reputação e de exclusão (Taylor, 1998)

Este ciclo aplica-se com a mesma força dos novos conceitos de exclusão. Com fama de insucesso, as pessoas aceitam e internalizam esta imagem negativa (Taylor, 1998). As normas e redes que existem em muitos dos bairros em privação resumem-se às regras dos gangues e aos quartéis das drogas (Hoggett citado em Taylor, 2000) sendo estas as imagens mais românticas evocadas pelos residentes. Os outsiders – os profissionais, políticos e os meios de comunicação – reflectem, reforçam e ampliam essa imagem. As pessoas esperam ser mal tratadas e as imagens de si próprios e do local onde vivem sofrem novos danos. Caminhando mais um pouco no ciclo, uma vez uma área com uma fama negativa, aqueles que podem escolher partem. Como consequência outras pessoas mais vulneráveis entram neste ciclo, que assim se repete (Taylor, 1998). Note-se que se entende por pessoas mais vulneráveis aquelas que detêm menos hipóteses de escolha, com menos recursos, forçadas a ocupar as habitações mais fracas pelo que esta situação tende a concentrar no espaço as mesmas classes sociais, neste caso, as mais desprotegidas (Hall, 1997).

De facto, uma análise ao mundo que nos rodeia neste contexto permite identificar que a única exposição mediática destas áreas em desvantagem relaciona-se com o crime urbano. Consequentemente, os residentes sofrem de discriminações: os empregadores perdem o interesse quando se apercebem da origem das pessoas com medo acerca dos seus níveis de problemas sociais ou das suas ligações ao crime, as instituições financeiras são relutantes em conceder empréstimos, etc. Estes apenas constituem alguns exemplos fundamentais para uma possível melhoria das condições de vida que estas pessoas não conseguem alcançar. De facto, como alguns dos estudos da Hastings sugerem (2003 e 2004), existem áreas em desvantagem com uma reputação tal que poucas pessoas escolheriam para aí viver, e muitos até para uma simples visita. É claro que este estigma mancha as existências dos residentes de tais áreas em desvantagem, afectando as suas oportunidades educativas, económicas e sociais, por exemplo (ver Hastings, 2004).

3.3. O CAPITAL SOCIAL COMO POTENCIADOR DE COESÃO SOCIAL

3.3.1. O OBJECTIVO PRINCIPAL: A COESÃO SOCIAL

Dado este aspecto desempenhar um papel importante para a implementação com sucesso de modelos virados para a coesão social, convém despendar tempo de análise e, de certo modo, abrir um parêntesis no intuito de perceber no que consiste o capital social.

As disparidades espaciais em vários domínios levaram à constatação da existência de diferentes mundos sociais num mesmo território geográfico de acordo com o referido por Taylor (2000). As áreas em desvantagem sofrem particularmente, de qualidades e elementos que produzem e sustentam a coesão social – os pobres em bairros pobres são, cada vez mais, deslocados da sociedade em geral. Uma sociedade com falta de coesão expõe-se como palco de desordem social e conflito, valores morais díspares, desigualdade social extrema, níveis fracos de interacção social entre e com as comunidades e fraca identidade com o espaço (Forrest and Kearns, 2001). Por isso, Taylor (2000) fala numa crise de coesão social em que colectivamente as pessoas são deixadas à sua mercê num mundo em que as regras prévias de interacção e de integração social já não se aplicam. Segundo o mesmo artigo, assiste-se hoje a uma dissolução de identidades partilhadas que foram o ‘cimento’ dos sistemas sociais existentes.

Taylor (2000) continua a sua visão sobre a quebra de valores e coesão, argumentando que com a entrada na era da informação, a tecnologia de informação como nova virtualidade nas redes sociais e uma melhor fluidez e superficialidade no contacto social desgastam as ligações residuais de proximidade. Com as sociedades de informação emergentes, Castells (citado em Forrest and Kearns, 2001) evoca a nova imagem vulgar de uma sociedade cada vez mais polarizada. Em vez de se verificar uma classe média a expandir-se e supostamente mais coesiva, a imagem dominante da mudança social no período pós-guerra no Reino-Unido passou pelo conjunto de mecanismos causais comuns associados às novas tecnologias e à reformulação das estruturas ocupacionais e oportunidades o que conduziu diferentes grupos a pólos opostos em termos de rendimentos, posses e modos de vida.

Da referida crise de coesão social, Taylor (2000) culpa derrubamento do capitalismo Keynesiano, o fim da procura tradicional de domicílios por parte das classes médias e os modos e padrões de vida associados com tal status e uma crescente desigualdade, fragmentação social e perda de valores morais partilhados. Assim, o aumento da criminalidade e do crime organizado, o desemprego de longa duração e os empregos precários particularmente entre os jovens, o aumento das taxas de divórcios e da diminuição do número do agregado familiar constituem sinais de uma crescente sociedade desorganizada e agoniada.

Forrest and Kearns (2001) identificaram alguns domínios que julgam resultar numa sociedade coesiva (tabela 3.1) onde o capital social, particularmente, delimita as redes de contacto pela interacção entre as pessoas e consequentemente canais de circulação de informação, estabelece normas colectivas e onde os níveis de confiança são incrementados pelo envolvimento cívico.

Domínio	Descrição
Valores comuns e cultura cívica	Objectivos comuns Padrões comportamentais e princípios morais comuns Apoio a instituições políticas Participação nas políticas
Ordem e controlo social	Ausência de conflitos gerais Ausência de falta de civismo Controlo social informal eficaz Tolerância, respeito pela diferença Cooperação entre grupos
Solidariedade social e redução de disparidades no campo da saúde	Desenvolvimento económico e social harmonioso Redistribuição de finanças públicas e de oportunidades Igualdade de acesso a serviços e benefícios Pronto aviso de obrigações sociais e vontade de ajudar os outros
Redes sociais e capital social	Altos níveis de interacção social entre comunidades e famílias Envolvimento cívico e actividade associativa Fácil resolução de problemas colectivos
Espírito do lugar e identidade	Fortes ligações ao lugar Entrelaçamento de pessoal e identidade do local

Tab. 3.1 – Os domínios da coesão social elaborados por uma Comissão nomeada pelo governo inglês (Fonte: Forrest and Kearns, 2001)

3.3.2. O CAPITAL SOCIAL E A SUA IMPORTÂNCIA

Desde que as políticas das últimas décadas dedicadas à regeneração de comunidades e bairros em estado de privação se formularam numa perspectiva mais integradora dos problemas, o debate passou da exclusão social e do desenvolvimento económico para o conceito de capital social (Kearns, 2004). Segundo esta perspectiva, refere-se em Kearns (2004) que se tornou claro que para atingir resultados económicos, os factores sociais como a estrutura familiar, a auto-estima e características individuais tais como a pontualidade, a credibilidade e a atitude são de igual importância em relação aos factores económicos. Desta forma, o capital social é tão importante como o desenvolvimento económico e o capital económico. Por isso, a mensagem política deixa claro que para reparar o tecido social é necessário (re-)construir o capital social nas ‘comunidades marginalizadas’ não simplesmente por razões de coesão social mas também de competitividade económica (Meegan, 2001). Só assim se afigura possível uma reclarificação das relações entre o Estado e a sociedade civil.

Forrest and Kearns (2001) definiram de forma bastante completa o conceito de capital social, desagregando-o em componentes específicas (tabela 3.2). O trabalho destes autores aparece aqui pelo facto de se tornar necessário, sob o ponto de vista político perceber como gerar e gerir o capital social de modo a não passar de mais um conceito teórico sem extensibilidade à prática. Estes elementos permitem identificar o fenómeno; motivando um sentido de mudança e fomentando o estabelecimento de medidas que possam ser monitorizadas e quantificadas.

Domínios	Descrição	Políticas locais
'Empowerment'	Que as pessoas sintam que têm voz e de que esta é ouvida, que estejam envolvidas nos processos que as afectem, que possam ter iniciativa própria para propiciar mudanças	Fornecer suporte aos grupos comunitários; dando 'voz' às pessoas locais; ajudando a fornecer soluções a problemas; conferindo um papel às pessoas locais nos processos políticos
Participação	Que as pessoas se envolvam nas actividades comunitárias e sociais, na ocorrência de eventos locais e que sejam bem atendidas	Estabelecendo e/ou apoiando actividades e organizações locais; publicitando os eventos locais
Actividade associativa e propósitos comuns	Que as pessoas cooperem umas com as outras através da formação formal e informal de grupos para prosseguirem os seus interesses	Desenvolvendo e apoiando redes entre organizações dentro da área
Apoio a redes e reciprocidade	Que os indivíduos e organizações cooperem para se apoiarem mutuamente seja para objectivos mútuos ou para ganhos unilaterais; uma expectativa que ajuda seja dada ou recebida de terceiros quando necessária	Criando, desenvolvendo e/ou apoiando o carácter distinto de cooperação entre indivíduos e organizações que desenvolvem ideias de apoio comunitário; atribuição de prémios de boa vizinhança
Normas colectivas e valores	Que as pessoas partilhem valores comuns e normas comportamentais	Desenvolvendo e promovendo um carácter distinto que os residentes reconheçam e aceitem; assegurando relações sociais harmoniosas; promovendo os interesses da comunidade
Confiança	Que as pessoas sintam que podem confiar nos seus co-residentes e em organizações locais responsáveis pela governação e fornecimento de serviços da sua área	Incentivando a confiança dos residentes nas suas relações com cada um dos outros; juntando grupos em conflito; cumprindo promessas políticas
Segurança	Que as pessoas sintam segurança no seu bairro e que não se restrinjam ao uso do espaço público por medo	Incentivando um sentido de segurança nos residentes; envolvimento na prevenção do crime local; fornecendo clara evidência de medidas de segurança
Sentimento de pertença	Que as pessoas se sintam conectadas aos seus co-residentes, à área envolvente às suas habitações, tenham um sentimento de apropriação do lugar e das pessoas	Criando, desenvolvendo e/ou apoiando um sentido de ligação nos residentes; reforçando a identidade e espírito de um lugar pelo desenho, mobiliário urbano

Tab. 3.2 – Capital social: domínios, descrição e medidas políticas respectivas (Fonte: Forrest and Kearns, 2001)

3.3.3. OS RESULTADOS DO CAPITAL SOCIAL

A aplicação das políticas locais identificadas anteriormente, permite identificar resultados do capital social (Kawachi and Berkman; Aldridge, citados em Kearns, 2004) (tabela 3.3).

Área de impacto	Mecanismos do capital social
Crime reduzido	Processos de socialização melhorados Normas locais e sanções mais fortes
Saúde melhorada	Adopção de comportamentos saudáveis Melhor fornecimento de serviços de saúde
Melhores resultados no mercado de trabalho	Laços fracos que oferecem informação e oportunidades Maiores expectativas de emprego Aquisição de qualificações profissionais através das redes sociais
Maiores qualificações profissionais	Diminuição do abandono escolar Maior eficácia dos pais enquanto educadores Melhor ambiente familiar para aprender
Democracia mais eficaz	Comunidades mais expressivas na reclamação das suas necessidades Associações voluntárias formam os futuros políticos Cidadãos mais receptivos no envolvimento e no voto em políticas O espírito cívico dos cidadãos torna a implementação de políticas mais fácil

Tab. 3.3 – Os resultados do capital social (Fonte: Kearns, 2004)

Como se sabe a melhor forma de combater o crime estabelece-se pelo controlo social. Sob este ponto de vista, as comunidades encaram-se como organizações sociais com redes sociais complexas e processos de socialização que influenciam a sua habilidade para controlar as actividades criminais e as dos jovens, (ver Kearns, 2004). O capital social é, assim, interpretado como um recurso comunitário a que é associada uma melhor socialização e normas colectivas, uma supervisão das actividades dos jovens e dos lares, a vontade de intervir na prevenção do abandono escolar, nos comportamentos anti-sociais e na aplicação de sanções mais eficazes a transgressores, como a vergonha pelos seus actos.

O capital social pode incrementar comportamentos saudáveis propagando rapidamente informação pela comunidade, aumentando a adopção de normas sociais ou actuando na luta contra comportamentos de risco para a saúde pública (crimes, consumo de droga, tabaco). Mas, outro ponto de vista poderá argumentar que o capital social alimenta comportamentos de risco (ver Kearns, 2004).

Noutro campo, o envolvimento de grupos comunitários parece influenciar as taxas de participação nas eleições a nível nacional pelo que, o desenvolvimento de capital social pode conduzir a uma maior legitimidade política e a um maior envolvimento cívico. Além disso, os cidadãos com recursos de capital social organizam-se melhor, e informam-se mais acerca do funcionamento do governo, pelo que também detêm maior capacidade para reivindicar as suas necessidades e, consequentemente colocar maior pressão sobre os governos para lhes alocar maior número de recursos. Por meio do capital social, os cidadãos incrementam o espírito cívico, cooperam e cumprem mais as regras, facilitando a implementação de políticas neste contexto (Kearns, 2004).

3.3.4. O LADO NEGRO DO CAPITAL SOCIAL

É importante referir que este conceito não resolve todas as questões. Se é certo que pretende fomentar os laços numa comunidade, também é verdade que a existência de laços profundos no seio de uma comunidade pode promover comportamentos prejudiciais, exacerbar conflitos entre comunidades ou tornar-se insulares (Portes, Landolt and Aldridge *et al* citados em Kearns, 2004)

Bairros fortemente coesivos podem entrar em conflito com outros - seja por motivos raciais, religiosos ou sociais - e contribuir, assim, para uma cidade dividida e segregada. Igualmente numa sociedade em que os cidadãos sentem uma identidade com o lugar e lealdade para com as respectivas cidades, estas podem entrar em conflito por um qualquer propósito nacional comum, afectando a coesão social a uma escala macro. Assim, a crise de coesão social de que Taylor (2000) afirma, depende da escala de coesão em análise e as respectivas forças compensatórias que operam a cada escala. Esta questão coloca, assim, a hipótese de que a coesão é em todo o lado virtual e de que a coesão contém apenas aspectos positivos, quando na realidade, como visto, não é o caso (Forrest and Kearns, 2001).

Portes e Landolt (citados em Forrest and Kearns, 2001) argumentam que se encontra considerável capital social nos chamados 'ghetto', mas os ganhos obtidos pela formação desse capital social raramente permitem a essas pessoas ultrapassarem a pobreza. O capital social é, assim, importante não para o seu próprio bem, mas sim, para o proveito que cada um lhe retira tal como outras formas de capital (Forrest and Kearns, 2001).

3.3.5. OS INTERESSES GOVERNATIVOS NO CAPITAL SOCIAL

Na política contemporânea, o renovado interesse na situação dos bairros sociais deve-se aos seus efeitos contextuais, principalmente as consequências sociais da cada vez maior concentração de pessoas em situação de desvantagem em lugares particulares das cidades. Esses bairros sociais são não só vistos como um problema social para eles mesmo como, também, uma ameaça mais penetrante para a ordem moral e a coesão social das cidades. Frequentemente, denota-se uma visão implícita de que o que diferencia os bairros ‘de sucesso’ dos bairros que experimentam um estado de ‘privação’ tem a ver com o grau de coesão social, maior no primeiro, julgando-se que a bairros sociais em desvantagem faltam-lhes os ingredientes necessários que criam a coesão social (Forrest and Kearns, 2001).

O segundo motivo pelo qual o capital social é da atenção da política de hoje tem a ver com a revivificação do interesse em ideias de ‘comunidade local’, auto-ajuda e mutualidade como maneiras de combater a privação, a desvantagem e a exclusão social de uma área. A perspectiva justificadora desta questão apoia-se no facto de que o declínio de um bairro desencadeia o declínio do capital social. Como consequência, as redes são perturbadas e enfraquecidas, a movimentação da população corrói a sensação de familiaridade e confiança e as políticas e iniciativas com o objectivo de inverter o declínio são implementadas num contexto de uma comunidade desligada e desiludida (Forrest and Kearns, 2001).

3.4. INSTRUMENTOS E TENDÊNCIAS ACTUAIS DAS POLÍTICAS URBANAS

3.4.1. OS MODELOS DE GOVERNÂNCIA ASSOCIADOS

As formas interactivas de governação podem ajudar a restaurar a democracia a nível local e regional na sociedade civil, favorecer o exercício activo da governância associativa e reforçar a combinação da dinâmica da vida civil, o bom funcionamento da democracia e a vitalidade da economia local. O que é crítico a este respeito é a interacção dos principais responsáveis pela governância formal com esses grupos, assim como o envolvimento activo dos residentes dos bairros de habitação e a sua contribuição para os processos de autonomização das comunidades pelo desenvolvimento económico comunitário (ver Beaumont, 2003). A governância interactiva envolvendo a sociedade em geral pode actuar como base organizacional para o envolvimento democrático local como parte de novas modalidades de governância e renovação democrática radical, oferecendo a hipótese de colocar grupos e indivíduos marginalizados no centro das novas modalidades de governância (ver Beaumont, 2003).

Dois dos modelos de governância atrás identificados (ver capítulo 1) procuram incluir a comunidade local e voluntária no sentido da dinamização social e económica local. Passa-se à descrição de cada um deles a seguir.

A governância do tipo ‘corporatist’ é típica das pequenas democracias da Europa Ocidental. São sistemas políticos historicamente caracterizados por uma forte tradição estatista que se manifestam por políticas redistributivas para o bem-estar social e alto envolvimento político e do sector voluntário (Pierre, 1999). Este tipo de governância retrata o governo local como um sistema democrático para a inclusão de grupos sociais e interesses organizados no processo político urbano. O governo local é visto como um instrumento para criar consenso e acção concertada entre os sectores públicos e privados. Um dos problemas que revela este modelo deve-se aos consideráveis cortes nas verbas destinadas aos governos locais pelo que os incentivos para a participação dos interesses organizados também se ressentem, dificultando a sustentabilidade deste modelo. Assim, deparadas com estas dificuldades, as estratégias dessas organizações podem moldar-se a essa nova realidade e afectar a

essência redistributiva dessas organizações (Pierre, 1999). A mesma referência bibliográfica procura caracterizar as algumas vertentes deste modelo:

- Participantes: A natureza participativa caracteriza este modelo embora apenas a liderança dessas organizações comunitárias e voluntárias seja envolvida nos processos políticos de tomada de decisão.
- Objectivos: É a distribuição da riqueza, assegurando que os interesses das organizações moldem os serviços urbanos e as políticas locais.
- Instrumentos: Envolvendo uma multiplicidade de actores locais na decisão sobre interesses principais ao processo político urbano, cria-se uma grande aceitação e legitimidade perante a sociedade. Assim, embora o processo de deliberação seja tédio e lento, a implementação torna-se menos controversa quando comparada com outros modelos de governância porque os agentes representantes da sociedade foram incluídos no processo político.
- Resultados: A governância do tipo ‘corporatist’ reduz a disciplina fiscal. Equilibrar as contas orçamentais torna-se quase impossível porque existem fortes interesses a promover selectividade da despesa pública mas dificuldade em preconizar o aumento das receitas de modo a que estas convirjam no sentido das despesas. Mais do que isso, este modelo de governância cria frequentemente desigualdades entre membros de organizações de interesses e outros grupos sociais.

A governância do tipo ‘welfare’ verifica-se em cidades dirigidas por um estilo político passivo e em que se verifica uma estagnação da economia local. Essas cidades têm um crescimento muito limitado da economia local. O principal influxo de capital na economia vem do sistema ‘welfare’, colocando essas cidades numa dependência delicada em relação ao estado central (Pierre, 1999). Este tipo de governância combina o envolvimento político em massa com uma perspectiva hostil em relação ao sector privado, visto como causador da situação de declínio. A tendência dada esta perspectiva, e considerando os estreitos contactos com o estado central através dos canais administrativos ou políticos, resulta na desagregação da cidade e da economia local ao resto do território. Isto, por seu turno, agrava os problemas na economia já em declínio. Este é o modelo menos atractivo para o sector privado já se mostra relutante em formar parcerias com capital privado (Pierre, 1999). As principais características segundo o mesmo autor são identificadas a seguir.

- Participantes: Governos locais representantes do estado central.
- Objectivos: O objectivo a curto prazo é de assegurar fundos financeiros do Estado para sustentar a economia local. Os objectivos de longo termo são menos claros. Dá-se ênfase à redistribuição da riqueza e minimização do contacto com o capital privado.
- Instrumentos: Desenha-se em redes verticais, isto é, com níveis superiores dos governos. Essas redes podem ser políticas administrativas ou ambas.
- Resultados: Não podem ser sustentados a longo prazo. Não é viável apoiar artificialmente por meio de subsídios as cidades que não conseguem sustentar o seu crescimento económico.

Se estes dois modelos de governância urbana propõem um maior envolvimento comunitário e a consideração do bem-estar local, ainda assim, não deixam de ser criticados já que alguns autores entendem que, na prática, os mecanismos consultativos do Estado são geralmente fracos, puramente simbólicos. Segundo os mesmos, tende a faltar um músculo político que dê voz aos residentes locais (McArthur citado em Beaumont, 2003). Os mecanismos associativos tendem a seguir uma abordagem de desenvolvimento comunitário combinando mediação social, uma base de mobilização, incluindo um grau de envolvimento nas estruturas de tomada de decisão. O problema é que, frequentemente os indivíduos não sentem que podem realmente mudar algo, pensando que o seu envolvimento não

conduz a ganhos imediatos e que não são levados em real consideração pelos burocratas e políticos (Beaumont, 2003).

A distinção entre meios e fins para o envolvimento popular, a despolitização desse envolvimento, a escassez de recursos e as relações de poder desiguais e enraizadas em relações de dependência e desigualdades socioeconómicas subjacentes entre os participantes ajudam a explicar o défice destes modelos de governância e o reforço da democracia local (Beaumont, 2003). Portanto, afigura-se pertinente introduzir em cena precisamente os meios utilizados para o envolvimento das comunidades locais para perceber melhor estas críticas.

3.4.2. A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E O ‘EMPOWERMENT’ DAS POPULAÇÕES

A legitimidade e o sucesso das actuações dependem do grau de envolvimento das comunidades visadas. Como tal, as políticas devem encarar os cidadãos em questão como agentes activos dos processos e não tratá-los como meros objectos (Andersen and Van Kempen, 2003). Uma comunidade deve ser entendida como um processo dirigido para um lugar. Não se limita à soma de relações sociais numa população mas deve orientar-se na contribuição para a plenitude da vida social local. Desta forma, pode-se argumentar que a própria comunidade constitui o recurso mais poderoso na tentativa de reverter uma situação de declínio num dado bairro de habitação. A comunidade representa um processo de acções interligadas através do qual os residentes expressam os seus interesses partilhados na sociedade local (ver Meegan, 2001).

Segundo esse mesmo artigo, um dos domínios da definição de ‘comunidade’ relaciona-se com o que apelidam de ‘identidade conceptual’, onde entram em jogo aspectos relacionados com a apropriabilidade do lugar ou o sentido de pertença (tabela 3.5), por exemplo.

Definição	Função
Sentimento de apropriação	Grau de enraizamento ou estabilidade da população
Avaliação	Grau de satisfação que as pessoas têm da área residencial
Perturbações e aborrecimentos	Grau de insatisfação
Protecção e segurança	Grau relativo de medo ou ameaça presente na comunidade
‘Empowerment’	Grau até ao qual os indivíduos sentem que controlam a área (no sentido de serem capazes de influenciar o futuro da sua comunidade)
Simbologia do lugar	A forma como a área produz o reforço ou o declínio do status dos seus residentes
Aparência de propriedade	Identificação da extensão do potencial mal-estar ou contentamento na área
Participação latente	O nível de ajuda esperada das pessoas da área
Estética	Ligado às vistas de beleza ou ordem de lugares pelos residentes
Valores comuns	Extensão até à qual existe influência inter-pessoal ou comportamentos comuns
Empatia e sentido de pertença	Coesão social ou integração

Tab. 3.4 – Definição e função das dimensões-chave afectivas das comunidades locais nas cidades (Davies e Herbert citados em Meegan, 2001)

Destas características que definem uma comunidade, destaca-se o conceito de ‘empowerment’. Este deve abranger métodos que permitam aos grupos e comunidades em privação de incrementar as suas habilidades para delinear, apreender e dominar os recursos materiais, sociais, culturais e simbólicos (ver Andersen and Van Kempen, 2003) e assim adquirir as restantes características que definem uma

comunidade. Só após este ‘upgrade’ da população residente, é possível alcançar a competência para a participação activa no sistema político em prol dos seus próprios interesses e alavancar um processo de integração que passa por uma nova apetência para a cooperação com instituições fora da área comunitária.

O maior desafio colocado ao processo de ‘empowerment’ de uma comunidade prende-se com o ‘salto’ necessário a realizar, das relações sociais diárias e rotineiras (grau 1 a 6, tabela 3.6) para uma cultura de participação e cooperação nas diversas actividades comunitárias (graus 7 a 11, tabela 3.6) e que culminam com o envolvimento em decisões que afectam a própria comunidade. O ‘empowerment’ da população relaciona-se amplamente com a capacidade em desenvolver o capital social no seio de uma comunidade. Evidentemente, representa um processo muito demorado e que apresenta resultados pouco visíveis pelo que também ainda pouco popular mas também resulta no meio menos custoso para contrariar o declínio de uma área em privação.

Grau	Descrição
11	Deter e gerir as comodidades locais
10	Trabalhar com os decisores políticos
9	Cooperar com outros grupos comunitários
8	Integrar grupos comunitários
7	Participar nas actividades comunitárias
6	Ajuda mútua de forma informal
5	Envolvimento em redes informais
4	Contactos sociais: como os centros comunitários, o café, a igreja, etc
3	Contactos rotineiros: como ir buscar as crianças à escola todos os dias
2	Contactos casuais: por exemplo, no centro comercial ou na paragem do autocarro
1	Reconhecimento mútuo

Tab. 3.5 – Escala de interacção de uma comunidade (Thomas citado em Meegan, 2001)

Incrementar a auto-capacitação de uma comunidade pode, também, resultar em desvantagens para a mesma. Arrisca-se a individualização daqueles alvo de ‘empowerment’ em favor próprio ou de um grupo a que pertença, fazendo prevalecer, deste modo, os seus interesses pessoais em detrimento dos proveitos para a comunidade como um todo. Outra ameaça potencial tem a ver com a amostra de pessoas a quem se propõe o ‘empowerment’. Na verdade, dentro de uma qualquer área, as pessoas partilham valores distintos, o que conduzirá eventualmente à obtenção de uma amostra não representativa da comunidade como um todo. Reconhece-se mais um factor de risco neste processo. Quem é que tem legitimidade para escolher o grupo alvo de um processo de ‘empowerment’ e qual a população abrangida por esse mesmo processo? Isto pois pode considerar-se que a inclusão do sector voluntário não espelha mais adequadamente uma comunidade (Andersen and Van Kempen, 2003).

O que o passado da regeneração urbana revela acerca da participação e do envolvimento demonstra ainda uma exclusão das comunidades desde a etapa inicial dos projectos. A exemplo do programa ‘City Challenge’ nos anos 90 em Inglaterra, o envolvimento da comunidade ocorre apenas após a formação das parcerias entre os diversos actores. Por outras palavras, as comunidades entram no processo já na fase da implementação, quando, previamente já foram definidos os seus problemas e necessidades. Esta forma de actuação advém do facto de que as regras para o envolvimento em parcerias são controladas e impostas firmemente pelo sector público (Taylor, 2000). Abbott (citado em Taylor, 2000) afirma que mesmo quando se consideram as atitudes e necessidades dos residentes, a consequente análise e interpretação de resultados – aspectos críticos do controlo - realizam-se por entidades ou indivíduos alheios a essa comunidade, isto é que podem revelar alguma falta de conhecimento e sensibilidade em relação aos problemas multidimensionais existentes.

Por outro lado, Andersen and Van Kempen (2003) argumentam que mesmo quando a participação de uma comunidade acontece a partir de uma fase inicial, à medida que os programas se vão desenvolvendo, nomeadamente na altura em que é necessário produzir planos, angariar apoio financeiro e negociar ofertas, vai-se estreitando a colaboração da comunidade, resumindo-se a grupos de trabalho previamente formatados em sentidos particulares, congruentes com as relações de poder existentes, de domínio e de atribuição dos recursos (Atkinson, 1999).

É de relevo salientar que a falta de envolvimento das populações não pode ser visto como consequência única e linear da desvalorização política. Pelo contrário, essa falta de envolvimento surge como um leque de factores que Blakeley and Evans (2008) descreveram como formando um ciclo vicioso: o ambiente social e económico conduz a alterações nas políticas da administração central que tenta limitar o poder discricionário à disposição do governo local e assim desvalorizam-se as múltiplas privações sentidas pelos indivíduos de comunidades excluídas...e recomeça o ciclo. Aumentar a participação social passa então, segundo Beaumont (2003) pela aposta em mecanismos de ‘empowerment’ das pessoas nas decisões a tomar e a redução das desigualdades sociais pela aplicação de políticas sociais redistributivas.

3.4.3. ESCALA ESPACIAL DAS ABORDAGENS POLÍTICAS

As respostas políticas aos indícios de declínio de uma área em desvantagem diferem pelos seus objectivos, natureza das instituições envolvidas em cada intervenção e pela sua escala de aplicação, o que originará necessariamente abordagens díspares. Hall (1997) procurou identificar os vários aspectos políticos de abordagens com escala de actuação distinta.

Aspecto político	Natureza das políticas	
	‘Area-based’	Universalistas
Ambiente, acesso e amenidades	Melhoria do ambiente e fornecimento de amenidades para os locais	Ultrapassar o isolamento físico; planeamento de transportes; melhorias das amenidades para atrair pessoas exteriores à área
Habitação	Melhorias nas condições de habitação e diversificação de arrendamentos para os locais; gestão descentralizada	Melhoria da habitação para atrair novos residentes; prestar atenção aos processos de alocação da habitação
Regeneração social	Envolvimento comunitário; estratégias para o crime; estabilização da população residente	Medidas de combate à exclusão social e estigmatização
Regeneração económica	Empregos locais na gestão e construção do bairro; desenvolvimento de pequenos negócios e formação	Educação, recrutamento e colocação; ligação de áreas em desvantagem ao desenvolvimento sub-regional; atracção de investimento interno
Planos institucionais	Ênfase nas associações de habitação e arrendamento para o controlo; parcerias ‘area-based’	Ênfase nas parcerias num contexto alargado; ênfase nas ligações entre instituições
Escala espacial	Bairros como áreas-alvo; forte descentralização à abordagem de planeamento	Ligação de áreas em privação com as de potencial; planeamento estratégico num contexto mais alargado

Tab. 3.6 – Tipos de abordagens políticas nas acções de regeneração (Hall, 1997)

É entendido que as iniciativas com uma pequena escala de actuação – ditas ‘area-based’- conseguem colmatar de forma mais eficiente as disparidades provocadas, por um lado, pelo incremento da coesão social e, por outro pela competitividade. Isto é, a escala abrangida por este género de iniciativas

permite a criação de uma base adequada para a concertação de motivações dos diferentes actores envolvidos. Além disso, a tendência para o recurso a esta abordagem nas últimas décadas move-se pela maior facilidade em se adaptar a ‘cores políticas’ e obter resultados com maior visibilidade num menor espaço de tempo (Andersen and Van Kempen, 2003). Também se reconhece o papel mais integrador das comunidades nas políticas ‘area-based’ pelo maior rendimento que se obtém do seu envolvimento, isto porque conseguem responder com maior facilidade a problemas e necessidades específicos de um dado território em desvantagem (Hall, 1997).

Contudo, as políticas focadas em áreas específicas revelam algumas fragilidades, que complementaridade com uma actuação a maior escala poderá colmatar:

- As políticas ‘area-based’ não respondem ao isolamento físico de uma determinada zona seleccionada pelos seus altos níveis de problemas, isto é, não se procura uma ligação entre essa área e o seu contexto espacial (Hall, 1997);
- Não são considerados os efeitos secundários deste tipo de políticas para o território envolvente, já que se corre o risco de existir uma transferência das debilidades que motivaram a intervenção numa área específica criando novas bolsas de desvantagem (Hall, 1997). Como exemplo, os processos de valorização imobiliária podem resultar numa expulsão e consequente descaracterização do tecido residente, concentrando-o noutros lugares;
- Este tipo de política tende a excluir outras áreas em estado de privação apenas por apresentarem indicadores ligeiramente mais positivos tais como o nível de desemprego, de crime, de qualidade de vida, etc (Andersen and Van Kempen, 2003);
- Estas estratégias localizadas do sector público tendem a dinamizar o mercado imobiliário numa zona, ao mesmo tempo que o estagnam noutros contextos espaciais, condicionando o seu desenvolvimento;
- As políticas ‘area-based’ levam a uma sensação de que apenas existem áreas em desvantagem e não pessoas em desvantagem (Kirby citado em Andersen and Van Kempen, 2003); e
- A visibilidade das operações pode conduzir a uma obsessão pelo alcance de resultados, de modo a promover uma determinada estratégia de propaganda política e mediatizar os respectivos responsáveis políticos, desviando-se e prejudicando as linhas mestras que, alegadamente, originaram a sua criação (Andersen and Van Kempen, 2003).

Hall (1997) defende que as políticas ‘area-based’ representam uma limitação e uma abordagem desequilibrada na regeneração urbana pela sua inabilidade em atender aos factores ditos externos à área de intervenção. Procuram responder às causas do declínio (efeito curativo) através de medidas que directamente transformam a natureza ou carácter da área de actuação e da sua população. O autor acredita numa internalização das externalidades políticas o que implica uma mudança no sentido do desenvolvimento de estratégias universalistas (efeito preventivo). Segundo este autor, o enquadramento das problemáticas e das políticas deve situar-se, assim, num contexto espacial alargado. Estas políticas prestam especial atenção aos factores externos à área em privação e à relação entre esta e a cidade, explicando assim o declínio das primeiras. McGregor (citado em Hall, 1997) destaca que estas abordagens devem ter em conta o papel futuro da área em degenerescência na visão da cidade-região como um todo.

Apesar de defender uma abordagem mais universalista, Hall (1997) assume que este tipo de políticas assume três importantes falhas:

- Um problema político: como desenvolver e sustentar apoio para as abordagens universalistas quando estas não fornecem a visibilidade desejada num curto espaço de tempo;
- Um problema económico: As abordagens universalistas centram-se em estratégias económicas, sendo os aspectos-chave nos quais as iniciativas falham ou triunfam dependentes da sua habilidade em atrair recursos privados como da sua habilidade em assegurar que os benefícios económicos da regeneração económica chegam aos beneficiários desejados, e
- Um problema de programação e de planeamento: é necessário perguntar se, e em que direcção, uma abordagem universalista de sucesso na regeneração de um bairro de habitação depende da implementação adequada de elementos que constituem as abordagens ‘area-based’, o que remete para a complementaridade das abordagens.

Denotam-se, assim, tensões, contradições e conflitos entre os objectivos físicos e sociais principais de uma política dirigida para um contexto específico e os de ordem económica das políticas universalistas (Hall, 1997). O desafio para as políticas universalistas é o fornecimento de visão coerente, negociada e flexível da cidade, na qual as iniciativas locais se possam identificar e ancorar, sem que os residentes percam os benefícios valiosos do ‘empowerment’ e de melhorias no ambiente físico.

A concentração de pobreza e desvantagem constitui grande parte da justificação para o renovado interesse político nas abordagens ‘area-based’ (Meegan, 2001). O artigo de Meegan (2001) refere que um crescente número de investigadores tem vindo a apoiar este tipo de intervenções. Segundo este autor, tem existido um reconhecimento de que as tendências económicas a um nível macro são influenciadas em grande parte por desenvolvimentos a uma escala micro e que enquanto as causas estruturais se situam por detrás da geografia da desvantagem, muitos dos factores estruturais são de encontrar em situações locais. Esta inter-relação supõe que não apenas os impactes locais dos factores estruturais pioraram mas, também, as soluções à macro-escala se tornaram mais complexas. As macro e micro causas de privação, e consequentemente, as políticas resolutivas, são interdependentes segundo exposto este último artigo referido.

3.5. SÍNTESE FINAL

O carácter multidimensional das problemáticas em áreas em desvantagem conduziu à necessidade da aplicação conjunta de soluções com objectivos sociais, económicos para além da necessária intervenção física. Esta percepção foi alcançada a partir do momento em que se verificou a ineficiência de uma abordagem unicamente no tecido edificado.

Nestes modelos de intervenção assume-se que o crescimento à escala da cidade apenas pode acontecer pela acção concreta nas áreas urbanas mais debilitadas socioeconomicamente. A implementação de um modelo de regeneração urbana com características assistencialistas acarreta, supostamente, soluções mais baratas a longo prazo e duradouras. Apesar disso, estas iniciativas encontram grandes dificuldades na sua aplicabilidade já que se confrontam com elevadas burocracias e processos de cooperação complexos e demorosos, o que dificulta a obtenção de resultados que justifique os investimentos realizados exclusivamente pelo sector público. Saliente-se que em alturas de maior contenção financeira, com naturalidade esta questão ganha maior relevância e pertinência.

Os modelos de regeneração urbana caracterizados neste capítulo inserem-se, a maior escala, em formas de governação urbana com objectivos redistributivos. O destaque destes modelos de governância centra-se no papel primordial da administração pública em questões de financiamento, além da procura de uma forte integração das comunidades locais na gestão desse processo.

4

O CASO DE ESTUDO: A REABILITAÇÃO DE UM QUARTEIRO DA BAIXA DO PORTO PELA PORTO VIVO - SRU

4.1. NOTA INTRODUTÓRIA

Verificado que o centro da cidade do Porto se confronta com tendências de degeneração urbana (ver Vázquez *et al*, 2004), o estudo de caso apresentado pretende mostrar a materialização da prática actual no que concerne o combate a esses factores de declínio urbano, enquadrando-a e classificando as várias componentes do modelo de intervenção segundo os paralelismos identificados nos capítulos anteriores.

Assim, a análise aos objectivos, domínio de acção, mecanismos de gestão e financiamento e envolvimento de actores no processo de reabilitação da Baixa do Porto, principalmente pelo actual modelo de actuação definido pelo Decreto-Lei 104/2004 (ver anexos A.IV e A.V) de que resultou a Porto Vivo – Sociedade de Reabilitação Urbana mas também por outros já extintos, reúne as condições para uma reflexão sobre a sua capacidade de resposta aos problemas multidimensionais que atravessa a cidade (ver Vázquez *et al*, 2004) e que a mergulha numa espiral de desvalorização e decadência (Fernandes, 2005)

Para possibilitar a presente investigação, recorreram-se a diversas fontes documentais existentes sobre o assunto para o caso do Porto bem como ao contacto directo com os vários intervenientes que operam no terreno. Isto sem nunca deixar de dar voz aos residentes locais de modo a perceber a eficiência do modelo de acção actual.

4.2. DIAGNÓSTICO DA ÁREA CENTRAL DA CIDADE DO PORTO

O crescimento urbano do século XX fica marcado por dinâmicas de urbanização dos subúrbios, gerando novos centros urbanos e acarretando o progressivo declínio dos centros das cidades ditas industriais. Por este alastramento e desenvolvimento das periferias, o concelho do Porto, não alheio a esta evolução, tem registado nas últimas décadas uma tendência para o declínio urbano a vários níveis. A desertificação do seu núcleo interior, compreendendo nomeadamente o Centro Histórico constitui um de muitos parâmetros que comprovam esta tendência.

Os dados censitários considerados para o concelho do Porto (entre 1981 e 2001) revelam perdas demográficas crescentes com o tempo (tabela 4.1), passando de perto de 330 mil habitantes em 1981 para pouco mais de 260 mil residentes no último levantamento censitário, em 2001. Convém salientar que esta perda demográfica tem-se dado a um ritmo cada vez mais intenso (tabela 4.1). A perda populacional do concelho parece persistir pelas previsões do Instituto Nacional de Estatística (INE).

De acordo com esta entidade, desde o início do novo milénio até ao ano de 2006 as previsões indicam uma continuação da perda populacional, agora de 12,8% da população.

	1981-1991		1991-2001	
	Concelho do Porto	Centro Histórico do Porto (freguesias da Sé, Miragaia, Vitória e São Nicolau)	Concelho do Porto	Centro Histórico do Porto (freguesias da Sé, Miragaia, Vitória e São Nicolau)
Varição da população residente	-7,6%	-27,2%	-13,0%	-35,0%

Tab. 4.1- Variações demográficas para o concelho do Porto e seu Centro Histórico entre 1981 e 2001

Estreitando a escala desta dinâmica territorial, isto é cingindo-se ao Centro Histórico do Porto onde se englobam as freguesias da Sé, Miragaia, Vitória e São Nicolau, constata-se que o declínio da população residente é ainda mais acentuado (tabela 4.1). A perda dessa população do núcleo mais interior parece ocorrer às custas da sua repulsão por entre as camadas sociais mais jovens na medida em que existe uma tendência contrária, de aumento do número de reformados e pensionistas (figura 4.1).

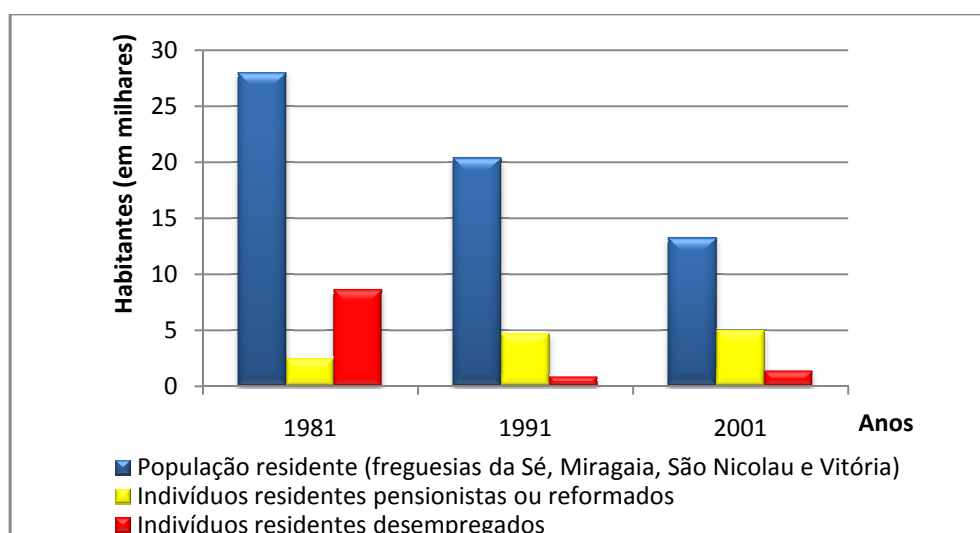


Fig. 4.1 – Evolução da população e das características da mesma (Fonte: Dados dos Censos 1981,91 e 2001)

As estatísticas obtidas na Secção de Planeamento do Território e Ambiente – SPTA – da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto – FEUP revelam que na década de 90 se registou uma forte queda da população desempregada, facto também apurado a nível concelhio, embora com muito menor evidência (queda de cerca de 2% do desemprego de acordo com os Censos 2001). Esta mesma fonte estatística induz à ideia de que a perda populacional acompanhada pela diminuição do desemprego no Centro Histórico do Porto embora se tenha verificado de novo uma subida deste último indicador mencionado durante os anos 90 (figuras 4.2 e 4.3).

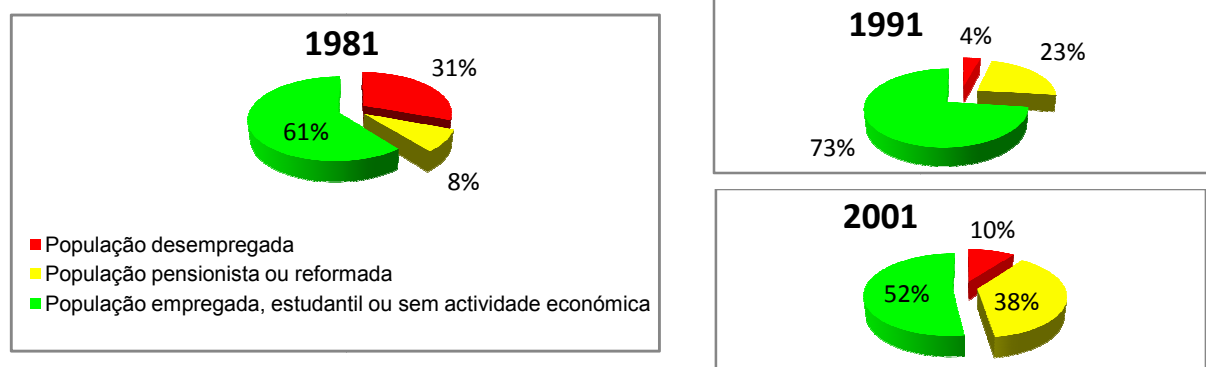


Fig. 4.2 a 4.4 – Distribuição da população do Centro Histórico do Porto em função da sua posição económica
(Fonte: Dados estatísticos da SPTA da FEUP, consultado em Abril 2008)

Desde a década de 80, o envelhecimento da população residente do Porto tem vindo a acentuar-se de acordo com a fonte estatística acima citada e como se pode comprovar por um estudo realizado por Vázquez *et al* (2004). Por outro lado, na última década do século passado registou-se um acréscimo do número de desempregados (figura 4.4). Estas dinâmicas socioeconómicas, conjuntamente com a perda de população do Centro Histórico levaram a que em 2001 apenas cerca de metade da população não se encontrasse desempregada ou reformada, ainda segundo a mesma fonte estatística.

Mais indicadores se poderiam ilustrar de modo a representar a amplitude destes fenómenos socioeconómicos, como a diminuição progressiva do tamanho do agregado familiar ou os níveis de escolarização e qualificação profissional da população do núcleo histórico do Porto mas remete-se essa análise para um estudo estratégico à Baixa do Porto realizado por Vázquez *et al* (2004). Segundo o mesmo estudo, as famílias residentes habitam alojamentos frequentemente arrendados e superlotados sem que se verifiquem as infra-estruturas que permitam condições mínimas de conforto. Em relação ao nível de conservação do tecido edificado presenciam-se sinais de degradação física avançados, o que também contribui para a grande quantidade de vagos existentes (ver Vázquez *et al*, 2004).

Noutros centros de cidades europeias Vázquez *et al* (2000) identificou algumas problemáticas semelhantes às que se vêm evidenciando neste estudo para o centro do Porto: sinais de declínio urbano, como a perda populacional, a degradação do ambiente urbano e do parque edificado com função habitacional que já por si é de fraca qualidade, o sentimento de insegurança e a perda de vitalidade económica e de serviços, originando desemprego. Num ciclo dito vicioso, estes parâmetros remetem para a existência de uma estagnação na atractividade das zonas em questão ao nível da dinâmica imobiliária privada, factor este que contribui ele próprio para a alimentação deste ciclo (ver McGregor 1995). A maior atractividade de zonas periféricas para estratos sociais mais jovens conduz também a um problema de polarização social dado o envelhecimento da população remanescente. Essa segregação social e espacial das cidades, que levam a efeitos de perda de coesão, resulta na formação de áreas socialmente desfavorecidas, principalmente nos centros das cidades (Vázquez *et al*, 2000). Cumulativamente, a globalização, com a consequente desindustrialização das cidades europeias agrava a situação hoje vivenciada – por força do desemprego gerado na população menos qualificada (Moulaert, 2003).

Estes problemas multidimensionais que afectam também o centro do Porto tentaram ser revertidas por vários instrumentos da política urbana que são objecto de análise nos pontos que se seguem.

4.3. MODELOS DE INTERVENÇÃO ANTECEDENTES

4.3.1. COMISSARIADO PARA A RENOVAÇÃO URBANA DA ÁREA DE RIBEIRA/BARREDO – CRUARB

4.3.1.1. CRUARB: modelo, estratégia e impacto

Criada após o 25 de Abril pela administração central, o objectivo deste modelo de intervenção passava pelo combate ao processo de degradação física do Centro Histórico, produzindo habitação social para a população local, recuperando o parque edificado pré-existente (CMP e MAOT, 2001). Isto é, substituíam-se aos proprietários na recuperação dos seus alojamentos. Além disso, o CRUARB tinha por âmbito a dinamização económica e social pelo arranjo e reanimação do espaço urbano e do comércio, materializada por parcerias com organizações locais (CMP e MAOT, 2001). A partir de 1982, a área intervenção aumenta para 90 hectares e o CRUARB passa a depender financeiramente do Município do Porto, continuando o trabalho de recuperação do edificado (Loza e Campos, 2002).

Iniciado em 1994, e no intuito de inverter o declínio físico e social no bairro da Sé, o CRUARB implementou o 'Projecto Piloto Urbano do Bairro da Sé'¹ que tinha por metas a conservação do património e dos bens culturais, a renovação do ambiente urbano da área, a reinserção da população residente, a consolidação e desenvolvimento do turismo, a expansão e renovação da actividade comercial e a implementação de uma rede de partenariado (ver Vázquez, 2000). Posteriormente, foram realizadas acções integradas de intervenção em Miragaia e na Vitória (CMP e MAOT, 2001).

Os resultados alcançados de modo significativo e amplamente visível por este modelo de intervenção concentram-se num pequeno espaço físico (figura 4.5) mas revelam esforço no sentido da recuperação das habitações e espaço público além de grande mobilização de recursos do hierárquico público para os conseguir. A recuperação física do Bairro da Sé, zona com maior degradação do parque edificado não se revelou uma intervenção maciça na medida em que estava condicionada aos fundos públicos, isto de acordo com uma entrevista a um dos elementos da Porto Vivo – SRU que anteriormente trabalhou no CRUARB (ver anexo A.VI.1). Assim, representou cerca de meio milhar de fogos de habitação social repartidos pela reabilitação de aproximadamente 250 edifícios, dos 3200 que compunham a área de intervenção. Estes fogos destinavam-se exclusivamente ao realojamento de famílias de proximidade que pagavam rendas sociais após as intervenções. Este modelo permitiu assim controlar alguns vectores da geografia urbana como a gentrificação (Loza e Campos, 2002).

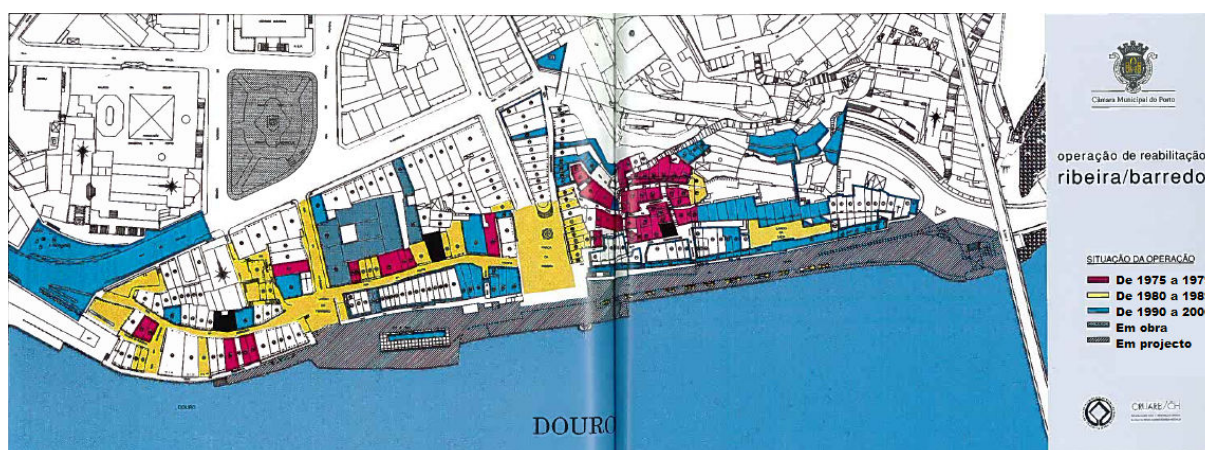


Fig. 4.5 – Projecto e resultados da reabilitação física do modelo da CRUARB (Fonte: CMP e MAOT, 2001)

¹ No âmbito do FEDER – Iniciativas Comunitárias, para a avaliação das metodologias a aplicar posteriormente aos programas Urban

Em 2002, o CRUARB foi extinto pelo Município do Porto (Fernandes, 2005), justificado pela necessidade em agregar a um modelo de intervenção o interesse dos proprietários.

4.3.1.2. A preocupação em integrar soluções

Os anos iniciais do modelo de intervenção consistiram na aquisição de imóveis (de forma amigável ou litigiosa) no intuito de realizar obras e proceder a realojamentos (CMP e MAOT, 2001). À reabilitação física complementou-se o programa com a recuperação do espaço público, de equipamentos colectivos e disponibilizaram-se espaços para actividades culturais, arqueológicas, turísticas e outras de dinamização económica (CMP e MAOT, 2001).

A dinamização social e económica era tomada em conta com a articulação a organizações locais por meio de parcerias para o realojamento dos residentes, por exemplo (CMP e MAOT, 2001). Neste capítulo, destaca-se o importante papel da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto como é retratado a seguir.

4.3.2. FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA ZONA HISTÓRICA DO PORTO - FDZHP

4.3.2.1. A FDZHP: modelo, estratégia e impacto

Instituição criada em 1991 no âmbito de um projecto experimental de 4 anos, inserido no III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, o seu objectivo passava pelo desenvolvimento de um modelo de acção pioneiro nas freguesias da Sé e de São Nicolau, no Centro Histórico do Porto, corporizando e assegurando a realização de um 'Programa integrado de regeneração urbana', que articulasse a componente de reabilitação física e a do desenvolvimento social (documento da 52ª reunião privada da CMP, disponível no site da CMP, consultado em Abril 2008)². Actuava paralelamente ao modelo da CRUARB mas implicando um maior envolvimento e participação de agentes locais.

Consciente das debilidades das condições de vida da população, da desvalorização sócio-urbanística e da estagnação ou mesmo retrocesso no desenvolvimento local, isto é, verificados os factores que iniciaram a chamada espiral do declínio, a Fundação alarga a sua área de actuação a mais duas freguesias do Centro Histórico – Miragaia e Vitória – em 1995, válido por mais 4 anos, sendo o prazo posteriormente prorrogado até finais de 2000 mas, desta vez, com a ausência de apoio comunitário (documento da 52ª reunião privada da CMP, disponível no site da CMP, consultado em Abril 2008).

As verbas conseguidas ao abrigo de programas nacionais e europeus visavam valorizar o capital humano, promover e potenciar os recursos locais além de reabilitar fisicamente a malha urbana, permitindo um maior dinamismo, prestígio e competitividade do Centro Histórico do Porto. Assim, a estratégia passava pela integração de quatro linhas orientadoras: a reabilitação física do parque edificado, a qualificação profissional e promoção do emprego, a atenção aos problemas de índole educativa e de animação sociocultural bem como a preocupação em promover a participação das instituições e associações locais (site da FDZHP, consultado em Abril 2008).

Relativamente ao impacto físico deste modelo – indicador com maior visibilidade e tradução – pode-se concluir (figura 4.6) que este se caracterizou por alguma inércia e pouca relevância já que incidiu em acções demasiado pontuais, ainda mais agravadas se tivermos em conta o prolongamento no tempo que sofreu este modelo de acção. De notar que os imóveis em projecto no âmbito da FDZHP (a azul na

² www.cm-porto.pt/users/0/61/d5e12edeabbce36d540a6b86f4e4440b.pdf

figura 4.6), não foram reabilitados dada a cessação de funções da instituição nesse domínio, como é visto mais à frente.



Fig. 4.6 – Projecto e resultados da reabilitação física do modelo da FDZHP (Fonte: site da FDZHP, consultado em Abril 2008)

4.3.2.2. A escala multidimensional do modelo de intervenção

Mais preocupados em atenuar as fragilidades sociais e económicas dos habitantes do que propriamente obter benefícios económicos decorrentes da reabilitação física dos edifícios, a Fundação, através dos três projectos complementares executados, procurou alcançar com maior ou menor sucesso dentro do seu período de actividade, alguns resultados.

O projecto ‘Qualificar, formar, desenvolver, integrar’ (tabela 4.2) visava a realização de acções de formação de modo a proporcionar condições sustentáveis de inserção no mercado de trabalho. Por sua vez, o projecto ‘Viver no centro histórico’ (tabela 4.3) procurava resolver a degradação e insalubridade das habitações. Para tal, a Fundação adquiria as habitações e, somente nestas, poderia intervir. Este projecto realizava o acompanhamento de todo o processo, permitindo prevenir os riscos de agravamento da situação socioeconómica das famílias envolvidas, por implicar encargos e responsabilidades adicionais que as pessoas poderiam não estar aptas a enfrentar sem apoio.

Projecto	Iniciativas principais	Objectivos	Público-alvo
'Qualificar, formar, desenvolver, integrar'	Programas de formação	Promover a qualificação profissional e a aquisição de competências profissionais e pessoais que melhorem as condições e possibilidades de inserção profissional e de sustentabilidade do emprego; Promover o aumento da escolaridade; Dinamizar a construção de projectos individuais de inserção profissional; Apoiar os desempregados na procura de emprego e no encaminhamento para acções de formação profissional; Experimentar novos modelos de formação para desempregados de Longa Duração (DLD) e beneficiários do Rendimento Mínimo Garantido (RMG).	Mulheres com dificuldades de inserção profissional
			DLD
			Desempregados e jovens à procura do 1º emprego
			Jovens sem a escolaridade obrigatória e em risco de exclusão social
			População em geral residente no Centro Histórico
	Programa de apoio à requalificação do tecido económico	Informar a população local sobre como mobilizar recursos necessários à criação de microempresas; Promover a criação e consolidação de projectos de auto-emprego e de empresas.	Potenciais promotores de iniciativas empresariais e de pequenos negócios Antigos vendedores do mercado da Ribeira
	Empresas de inserção	Sociais: Promover a integração profissional de pessoas com especiais dificuldades de inserção no mercado de trabalho; Promover o desenvolvimento pessoal e a motivação para a (re)construção de projectos de vida;	DLD; Beneficiárias do RMG; Formandos de outras Instituições
		Empresariais: Dinamizar a actividade empresarial em torno de necessidades sociais a que o normal funcionamento do mercado tem dificuldade em responder.	Mulheres com dificuldades de inserção, beneficiárias do RMG, Trabalhadoras (postos de inserção) na empresa 'Ser Pessoa'
	Centro de acolhimento de crianças	Apoiar o funcionamento dos diversos programas na área da formação e do emprego, criando condições de acolhimento das crianças cujos pais participam nas actividades; Proporcionar um espaço de aprendizagem onde os pais/educadores possam identificar e adoptar práticas educativas adequadas; Contribuir para o desenvolvimento harmonioso e global da criança; Desenvolver interesses de carácter sociocultural nas crianças; Minorar os efeitos discriminatórios das diferentes condições socioculturais.	Crianças e pais que se encontrem em processo de inserção

Tab. 4.2 – Projecto 'Qualificar, formar, desenvolver, integrar' (Fonte: Site da FDZHP, consultado em Abril 2008)

Projecto	Iniciativas principais	Objectivos	Principais actividades
'Viver no Centro Histórico'	Identificação e avaliação de imóveis para aquisição	Desenvolver um Plano Integrado de Reabilitação que concorra para a melhoria das condições de vida das famílias a realojar; Desenvolver um plano adequado de acompanhamento das famílias no âmbito dos processos de realojamento; Dotar os moradores dos instrumentos necessários à sua auto-organização; Aperfeiçoar as práticas e os procedimentos técnicos dos processos de reabilitação; Implementar processos de gestão colectiva dos espaços reabilitados; Promover campanhas de manutenção e conservação dos edifícios recuperados	Realização de pré-diagnóstico social; Elaboração de pré-diagnóstico patrimonial; Levantamento jurídico-patrimonial dos imóveis
	Condução de processos de reabilitação patrimonial		Desenvolvimento de trabalhos preparatórios de informação e reconhecimento; Elaboração de projectos Preparação e lançamento de empreitadas Fiscalização e acompanhamento de empreitadas Constituição de propriedades horizontais Realização de obras de manutenção e conservação de edifícios
	Acompanhamento das acções de realojamento		Apoio técnico às famílias a realojar; Condução de processos de realojamento
	Acompanhamento de um programa informativo		Elaboração e aplicação de instrumentos: Dossiê de habitação; Manual de condomínio; Realização de sessões informativas: Manutenção das habitações; Organização dos condomínios; Outras temáticas.
	Gestão de centro de realojamento temporário do Outeirinho		Acompanhamento de famílias desalojadas, que se encontram a aguardar o realojamento

Tab. 4.3 – Projecto 'Viver no Centro Histórico' (Fonte: Site da FDZHP, consultado em Abril 2008)

O objectivo do último projecto – ‘Dinamização comunitária’ – (tabela 4.4) destinava-se aos grupos mais jovens, no intuito de fomentar uma identidade cultural com o local, mas também aos restantes residentes pelas iniciativas de incentivo à cidadania consciente e participação activa. Neste tipo de actividades, a FDZHP contava com o apoio activo de associações e instituições locais.

Projecto	Iniciativas principais	Objectivos
'Dinamização comunitária'	Projectos lúdicos e pedagógicos: Centro de animação para a infância e zona jovem	Contribuir para a integração escolar das crianças e jovens e para o envolvimento dos pais no sucesso educativo dos filhos; Contribuir para o reforço dos conhecimentos, das capacidades e das competências sociais e cognitivas das crianças e jovens; Promover o desenvolvimento pessoal, familiar e comunitário; Reforçar o protagonismo das associações e das instituições locais; Criar condições para a concretização de projectos educativos e associativos.
	Programa de (in)formação	
	Programa de apoio à reabilitação de espaços e equipamentos	
	Cooperação com associações, instituições e escolas locais	

Tab. 4.4 – Projecto ‘Dinamização comunitária’ (Fonte: Site da FDZHP, consultado em Abril 2008)

4.3.2.3. Financiamento e envolvimento de actores

A FDZHP foi fundada pelo ministério com a tutela da segurança social e pelo município do Porto, de modo a canalizar verbas provenientes de fundos comunitários. Esgotado esse financiamento, os dois órgãos administrativos fundadores assinaram vários protocolos de modo a prosseguir com o trabalho até então desenvolvido, financiando a Fundação (documento da 52ª reunião privada da CMP, disponível no site da CMP, consultado em Abril 2008).

A Fundação era representada num Conselho Geral, pela administração central por um lado (através do Instituto do Emprego e Formação Profissional, da Administração Regional de Saúde do Norte, do Centro Regional de Segurança Social do Porto, do Comissariado Regional do Norte da Luta Contra a Pobreza que já foi extinto e da Comissão de Coordenação da Região Norte que corresponde à actual CCNR-N) e por outro pelo poder local, através da CMP e das juntas das quatro freguesias da área de intervenção. Por fim, também se incluíam algumas instituições particulares como as Instituições Particulares de Solidariedade e Segurança Social sediadas em cada uma das quatro freguesias em questão bem como um representante por freguesia das associações recreativas e desportivas.

Findas os contributos financeiros por parte dos fundos comunitários, a FDZHP teve como principal financiador a CMP mas, nos seus últimos anos viu esse apoio reduzir-se, provocando o aumento dos prejuízos financeiros. Com o argumento da incapacidade em atingir formas autónomas de auto-sustentação financeira a par da ineficácia em assegurar uma dinâmica consistente de recuperação do edificado na sua área de actuação, a partir de 2003 o Conselho Geral da FDZHP (de que fazia parte, lembre-se, a CMP e representantes do poder central) propôs a extinção da FDZHP. (documento da 52ª reunião privada da CMP, disponível no site da CMP, consultado em Abril 2008). Numa posição que parece antagónica, a CMP assinou em 2005 um novo protocolo com o Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança em que se procederia agora a uma reestruturação da FDZHP, dissociando as funções anteriores desta instituição. Isto é, a CMP encarregar-se-ia da reabilitação física por intermédio da Porto Vivo – SRU enquanto a administração central assumiria o

financiamento das acções para o desenvolvimento social da FDZHP, agora as suas únicas linhas orientadoras (Site da CMP, consultado em Abril 2008)³.

O que importa sublinhar é que, após a extinção da FDZHP em 2003, este mesmo modelo voltou a entrar na agenda governativa agora com funções apenas de revitalização social e económica, quando a administração central assumiu o financiamento exclusivo dessas acções de carácter assistencialista, conseguindo a CMP, com isto libertar-se definitivamente dessas responsabilidades e respectivos encargos financeiros que comportava essa actuação.

4.3.3. OS INCENTIVOS À REABILITAÇÃO URBANA

Estes programas (RECRIA, SOLARH, RECRIPH e REHABITA) foram criados ao longo dos anos 80 e 90 (anexo A.VII), alguns deles tendo sido reformulados ao longo do tempo. Ainda em vigor, destinam-se a alterar o comportamento estático dos proprietários, investidores e promotores, mobilizando-os para o investimento na reabilitação física dos edifícios. Cobrindo apenas parte das obras de reabilitação (como se identifica em anexo A.VII), estes programas não parecem ter a força suficiente para reverter a inércia dos proprietários. O progressivo declínio físico, já identificado anteriormente, mesmo após a criação destes incentivos à reabilitação urbana revela a sua ineficácia para melhorar as condições do parque edificado no centro da cidade do Porto.

4.3.4. BREVE REFLEXÃO

Apercebendo-se das dificuldades sentidas no centro da cidade do Porto, os programas retratados mostram uma integração de acções de modo a corrigir esses desequilíbrios locais. A reabilitação física do CRUARB era complementada pela também reabilitação física da FDZHP mas principalmente pelas iniciativas de dinamização económica e social dos residentes na sua área de actuação.

Convém reter também que estes programas assistencialistas eram financiados por fundos públicos, não existindo portanto qualquer motivação dominada pelas forças de mercado. Com a progressiva falência financeira das administrações públicas, estes programas foram naturalmente vítimas de menor apoio e assim arrastados para uma maior inércia na sua actividade, limitando a obtenção de resultados expressivos dentro da sua actividade.

4.4. O ACTUAL MODELO DE INTERVENÇÃO: A PORTO VIVO - SOCIEDADE DE REABILITAÇÃO URBANA

4.4.1. A EMPRESA, A ÁREA DE ACTUAÇÃO E OS OBJECTIVOS TRAÇADOS

Apesar da validade do trabalho de natureza assistencialista desenvolvido tanto pela CRUARB como pela FDZHP, a pouca visibilidade de resultados extraídos destes modelos de regeneração integrada (nomeadamente no que se refere à incapacidade da instituição para garantir uma dinâmica consistente de recuperação do edificado na sua área de intervenção) levou a questionar-se o retorno do esforço de investimento público na área (segundo o documento da 52ª reunião privada da CMP, disponível no site da CMP, consultado em Abril 2008). Além disso, segundo a mesma fonte de informação, era visível que estes modelos não eram suficientes para inverter a tendência de declínio da cidade, facto exemplificado na prática pela postura da generalidade dos proprietários privados que continuaram a deixar ruir os seus imóveis.

³ www.cm-porto.pt/gen.pl?p=print&op=view&fokey=cmp.stories/1397&sid=cmp.sections/646

Baseada num modelo de incentivo ao investimento privado, nasce em Novembro 2004, a Porto Vivo, SRU, uma sociedade anónima com participação de 60% do Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação – INHR - e 40% da Câmara Municipal do Porto (ver enquadramento legal no anexo A.V). Tem capitais próprios elevando-se em 6 milhões de euros que utiliza para a reabilitação. No final de cada exercício anual, o capital utilizado é repostado pelos accionistas na proporção da sua participação. Além dessa verba, a Porto Vivo – SRU enquanto dinamizadora da reabilitação da Baixa do Porto e do seu Centro Histórico, tem à sua disponibilização cerca de 86% da quantia de um empréstimo ascendendo a 200 milhões de euros, contraído pelo IHRU junto do Banco Europeu de Investimento (BEI). O prazo de amortização do empréstimo foi fixado a 30 anos. A restante fatia do empréstimo (14%) destina-se à reabilitação da zona de intervenção da Lisboa Ocidental – SRU.

Ao não ser uma empresa controlada maioritariamente pelo Município, não lhe é imposta o limite de endividamento indexado à capacidade de endividamento da CMP.

A sua área de actuação – a ACRRU (ver anexo A.VIII) – abrange 25% da área concelhia, totalizando uma área de mil hectares, correspondendo a oito freguesias. Circunscrito aos seus limites geográficos, denota-se a existência de problemas que alimentam a espiral do declínio, já tratada noutra capítulo. A situação é, portanto, de perda de vitalidade local com o consequente aumento do desemprego (atinge os 10% da população aí residente). A perda de coesão a nível da cidade resulta, além do elevado número desempregados, numa alta concentração de idosos (com um índice de envelhecimento de 2,3 contra os 0,7 na AMP, isto segundo informação constante no site da Porto Vivo – SRU e em que os reformados e pensionistas totalizam 25% da população residente na ACCRU), isto é, verifica-se uma população envelhecida e sem poder económico. O estado do mercado de arrendamento ilustra também estes sinais de pobreza, com os 80% de rendas muito baixas (segundo classificação adoptada pela Porto Vivo – SRU) no Centro Histórico. No conjunto da ACRRU, verificam-se 65% dos arrendamentos com rendas inferiores a 59€. Todos estes factores contribuem para o fenómeno de desertificação urbana, com perda de 50% da população em 40 anos e de 50 mil habitantes nos últimos 20 anos. Consequentemente, a área em questão abarca também uma grande quantidade de vagos (10 mil alojamentos devolutos em 47 mil existentes equivalendo a cerca de 20%).

Por constituir uma área demasiadamente extensa definiu-se outra para a concentração das atenções, definida a partir do tratamento cartográfico de um conjunto de indicadores estatísticos e critérios de agrupamento, além das condições de qualificação da área em estudo em função de atributos variados relacionados com a população residente e o parque edificado (Vázquez, 2004). Assim, surgiu a Zona de Intervenção Prioritária – ZIP – agregando o Centro Histórico do Porto, a Baixa e as áreas envolventes das freguesias do Bonfim, Santo Ildefonso, Massarelos e Cedofeita perfazendo uma área de 500 hectares (figura 4.7).

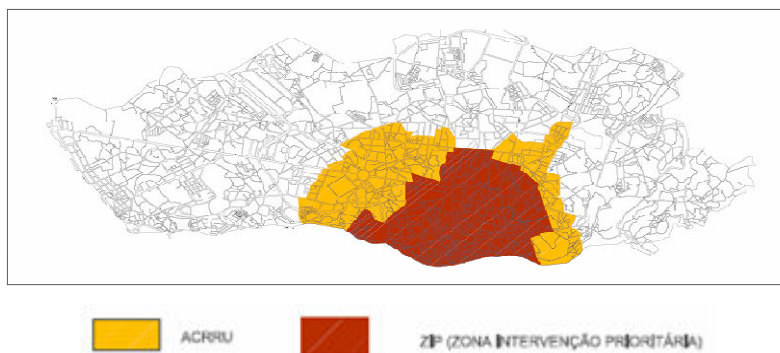


Fig. 4.7 – Delimitação da ACRRU e da ZIP (Fonte: documento utilizado na apresentação da Porto Vivo – SRU à Associação Portuguesa dos Comerciantes de Materiais de Construção)

De modo a dinamizar e alavancar o processo de regeneração urbana desejado, definiram-se seis Áreas de Intervenção Prioritária (AIP) e algumas áreas de acção especial dentro da ZIP (figura 4.8).



Fig. 4.8 – Delimitação das áreas de intervenção dentro da ZIP (Fonte: documento da apresentação 'Reabilitação da Baixa Portuense' pela Porto Vivo – SRU, no seminário 'Revitalização Urbana, Qualidade de Vida e Competitividade das Cidades' realizado na Exponor em Maio 2006)

O contacto com esta empresa pública por meio de entrevistas e análise dos conteúdos disponíveis no seu site dá a entender a principal função de mediação entre proprietários e promotores, conseguida graças à aplicação dos mecanismos especiais e simplificativos conferidos pelo DL 104/2004 (ver anexos A.IV e A.V) em caso de impasse. Os seus princípios bem como a sua orientação estratégica vão de encontro às orientações estabelecidas no Masterplan, publicado em Abril 2005. Note-se que foi a primeira Sociedade de Reabilitação Urbana a produzir um documento estratégico em Portugal.

Resumidamente a sua estratégia global passa pela intervenção a nível do quarteirão (comprovado por uma análise ao site da Porto Vivo – SRU), no qual deverá ser privilegiada:

- A re-habitação da Baixa do Porto: a criação de uma área urbana viva, renovada, moderna e modernizada, sustentável e competitiva deverá ter como base mais forte, como pilar fundamental, a inserção de novos habitantes;
- O desenvolvimento e promoção do negócio na Baixa do Porto: a existência do 'negócio' não só na Baixa, mas inseridos na cidade e na região, permitem o realce e afirmação destes espaços urbanos, ao mesmo tempo que geram um ímpeto de criação de novas empresas, promovendo a investigação, a criatividade, o conhecimento e a inovação;
- A revitalização do comércio: a importância crucial e determinante da actividade comercial na cidade, procurando incentivar e promover a sua modernização ao mesmo tempo que se procura dotá-lo de maior competitividade e sustentabilidade;
- A dinamização do turismo, cultura e lazer: o poder e força destas três frentes intrínsecas à cidade, tecendo o objectivo de desenvolver uma oferta cultural que tem por bases as tradições, histórias, festas e animações na cidade; e

- A qualificação do domínio público: o espaço público como elemento transversal à intervenção, tomando medidas para a requalificação das infra-estruturas e dos espaços existentes, e possibilitar a criação de novos espaços.

4.4.2. O QUARTEIRÃO COMO UNIDADE DE INTERVENÇÃO

A legislação que regulamenta as SRU's concede liberdade na escolha da unidade de intervenção sujeita (quer seja o quarteirão, o pátio ou a rua) às suas acções. No caso da Porto Vivo – SRU, foi escolhido o quarteirão. De facto, intervenções ao nível do espaço público e das fachadas como já aconteceu no passado não é suficiente. A dimensão dos problemas de degradação física no interior dos quarteirões e de declínio social e económico de cada um deles merece uma atenção tal que a mera intervenção na face visível da malha urbana não conseguiria remediar.

O interior de muitos quarteirões, sobretudo no centro histórico apresenta-se em condições que põem em causa a salubridade e a saúde pública. Como tal, as intervenções devem ter em conta a limpeza desses mesmos, com vista a alcançar níveis desejáveis de higiene, iluminação, segurança contra incêndios, entre outros. Uma das soluções passa pela abertura dos quarteirões, isto é, levando o espaço público ao interior dos quarteirões, criando assim uma nova frente urbana interior. Por outro lado, tal operação permite criar o estacionamento privado que é necessário para atrair uma população altamente dependente do transporte individual (por aqui também se comprova o carácter de fixação de novos estratos sociais financeiramente mais possibilitados, contrastando com os cenários existentes de pobreza já relatados) como constitui exemplo o projecto da Porto Vivo – SRU para o quarteirão Viela dos Congregados.

Uma das características do edificado existente, sobretudo no centro histórico do Porto, é a sua pequena largura face à altura que possuem, desenvolvendo-se assim para o interior. Ora, como se sabe, esta configuração acarreta problemas ao nível da qualidade dos acessos verticais e nas circulações horizontais comuns além da configuração do espaço habitacional pouco atractivo de acordo com os padrões habitacionais modernos. Assim, a actuação ao nível do quarteirão permite, caso se apresente necessário e concebível, a compartimentação interior dos alojamentos pelo emparcelamento das várias fracções. Grande parte dessas operações de emparcelamento ocorre em edifícios contíguos e devolutos, caracterizados por um estado de degradação avançado. Em geral, este género de intervenção leva a uma redução de áreas úteis, principalmente se for instalado estacionamento interior, isto apesar da maior racionalização de espaços de acesso vertical.

O quarteirão como unidade de intervenção constitui uma escala intermédia de intervenção, suficientemente próxima da população para perceber os seus problemas e necessidades, o que permite teoricamente uma maior facilidade em reverter os processos conducentes ao declínio já identificado. No entanto, convém ter presente que a resolução dos factores de declínio do centro da cidade extravasa amplamente a intervenção pontual e isolada em pequenas manchas de quarteirões, tendo que ser articulada com uma estratégia mais geral ou seja a maior escala (Atkinson and Lejeune, 2001).

4.4.3. A EXPROPRIAÇÃO COMO MAIOR FERRAMENTA DE ACTUAÇÃO

Se a desburocratização de alguns procedimentos administrativos já representa um incentivo à reabilitação urbana, o poder de expropriação que a legislação confere às SRU's revela-se essencial para o levantamento de alguns entraves colocados pelos proprietários dos edifícios. Sai do âmbito deste trabalho a análise do mercado de arrendamento que catalisou o abandono dos edifícios pelos seus proprietários. Mais importante é focar o processo de expropriação em si.

Quando uma SRU se propõe a uma intervenção numa dada unidade de intervenção, os proprietários que se recusem a proceder a obras de reabilitação nas suas fracções poderão incorrer em processos de expropriação. Desde logo o bem fica em posse administrativa dessa SRU dado o carácter de urgência e portanto de utilidade pública atribuído a estas expropriações. Entretanto, e numa primeira fase, a SRU procede a uma avaliação recorrendo a um perito que se baseia apenas em critérios materiais do bem em questão. Caso não se chegue a acordo, avança-se para um processo litigioso resolvido nos tribunais. Dado o funcionamento do sistema jurídico, os processos de reabilitação podem ficar significativamente atrasados.

Segundo uma entrevista a um funcionário da Porto Vivo – SRU, encontra-se um desentendimento frequente entre as SRU's e os proprietários sobre as indemnizações a conceder na medida em que estes alegam a ausência de avaliação imaterial do bem expropriado.

No caso de uma habitação arrendada ser expropriada, são devidas compensações ao inquilino respectivo. Este poderá optar entre uma habitação com localização e rendas semelhantes ou então ser indemnizado financeiramente atendendo-se ao valor do fogo, ao valor das benfeitorias realizadas pelo arrendatário e à relação entre as rendas pagas por este e as praticadas no mercado. Nos processos expropriativos de habitações arrendadas, ordenados especificamente pela Porto Vivo – SRU, tenta-se por regra uma negociação com o inquilino em que, por exemplo, este possa vir a ser o novo proprietário dessa mesma fracção, isto de acordo com o que foi apurado numa entrevista a um elemento da Porto Vivo – SRU.

No caso de se tratar de um arrendamento comercial, de acordo com o Código das Expropriações, o inquilino tem direito a indemnização pelas despesas relativas à nova instalação, incluindo os diferenciais de renda que o arrendatário irá pagar, o prejuízo causado pela possível perda de clientes e as despesas de mudança, além da cessação dos lucros resultantes da paralisação da actividade.

Note-se no entanto que a maior parte da área de actuação real da parceria entre proprietários privados e a Porto Vivo – SRU centra-se em edifícios devolutos, evitando assim eventuais indemnizações a ceder aos arrendatários. De facto o produto final resulta, geralmente, numa menor área equivalente dadas as limitações por força da designação da UNESCO atribuída ao Centro Histórico do Porto. Neste caso, poderão não se garantir áreas críticas para uma habitabilidade que não seja considerada sobrelotada e, consequentemente transferir parte dessa população residente para outros locais, indemnizando-a e deslocando deste modo, para outra área os potenciais problemas sociais aí existentes.

4.4.4. OS CUSTOS DA REABILITAÇÃO E O MODELO ECONÓMICO-FINANCEIRO DAS OPERAÇÕES DE EMPARCELAMENTO

Um qualquer processo de reabilitação comporta uma estrutura de custos da qual convém ter uma percepção de modo a avaliar o seu peso relativo nas contas finais. Estes decompõem-se em quatro grandes tipos como se pode deduzir da tabela 4.5. Em primeiro lugar, existem os custos estruturantes que dependem do valor da empreitada. Neste momento, este valor ronda os 750€/m², o que origina um custo operacional na ordem dos 980€/m². Os custos comerciais ocupam uma porção de 2,5% do resultado das vendas obtidas. Considerando o intervalo unitário de venda estimado entre o qual existirá potencialmente procura (entre 1250 e 1950€/m²), esses custos comerciais situam-se entre 31 e 49€/m².

Custos da reabilitação no Centro Histórico do Porto		Valor	Custos aproximados
Operacionais			
1	Projecto	5% dos custos de empreitada	980 €/m ²
2	Sondagens e Levantamentos	5% dos custos de empreitada	
3	Empreitada (-10% do programa Viv'a Baixa)	Variável. Aproximadamente 750€/m ²	
4	Fiscalização e Gestão	2% dos custos de empreitada	
5	Imprevistos (segurança)	15% dos custos de empreitada	
6	IVA (no caso do Centro Histórico do Porto)	5% de todos os custos anteriores	
7	Notariado e Conservatória	2% dos custos de empreitada	
8	Taxas e Licenças	3% dos custos de empreitada	
Comerciais (% de Vendas)			31 a 49 €/m ² (considerando preço de venda estimado entre 1250 e 1950 €/m ² no CHP)
9	Publicidade	0,5% do preço de venda	
10	Mediação	2% do preço de venda	
Diversos			1p. – 250€/mês 2p. – 300€/mês 3p. – 400€/mês 4p. ou + - 500€/mês
11	Realojamentos e/ou indemnizações por expropriação	Variável. Depende do tamanho do agregado familiar.	
Encargos Financeiros			Cerca de 31 €/m ² , isto se todo o investimento for auto-financiado
12	Auto-financiamento	Cerca de 3% do investimento a realizar	
13	Financiamento Bancário	Variável	

Valor patrimonial actual	350 €/m ²
Custo total (na ausência de custos de indemnização ou realojamento)	1392 a 1410 €/m ²

Tab. 4,5 – Custos da reabilitação no Centro Histórico do Porto (Fonte: adaptação de dados obtidos junto da Porto Vivo, SRU)

No caso da fracção em questão se encontrar ocupada, poderão existir custos de realojamento, neste caso, por critérios adoptados pela Porto Vivo – SRU (tabela 4.5) ou mesmos custos de expropriação. Estes últimos dependem de algumas variáveis constantes do código de expropriações pelo que o seu valor é dificilmente balizado por padrões. Por último existem encargos financeiros, seja pela perda de juros que o montante pago por auto-financiamento renderia ou então pelos juros devidos à instituição credora do investimento. Não descurando o valor patrimonial presente e que se avalia a uma média de 350€/m² no Centro Histórico do Porto, obtém-se um investimento que ascende a cerca de 1400€/m² quando o preço estimado de retorno se situa entre 1250 e 1950€/m². Obviamente, estes valores são variáveis, dependendo do grau da intervenção necessária. No entanto, esta simulação aproxima-se da realidade nas operações de emparcelamento, que necessitam de obras mais profundas - já que não é possível o apoio a partir do programa RECRUA – mas também admita-se que, geralmente, este tipo de operação é a mais rentável pois permite conferir uma maior qualidade e conforto às habitações.

Como visto, o retorno esperado do investimento na reabilitação poderá, em certas situações, não compensar uma intervenção. Mas o que importa salientar é o facto de que esta margem analisada refere-se a parcelas vagas e, portanto, destaca-se assim o carácter ainda mais arriscado da operação se estiver em causa uma situação de ocupação das parcelas, isto na medida em que os valores indemnizatórios ou inerentes ao realojamento a prestar ao inquilino entram na equação económico-financeira. Como exemplo, se uma obra de emparcelamento durar 9 meses e implicar o realojamento de uma família de 3 elementos cuja habitação tinha 100 m², os custos em realojamento ascendem a 3600 € (400€ * 9meses), ou seja equivalem a mais de 36€/m².

Independentemente dos proprietários envolvidos nos emparcelamentos previstos por um documento estratégico se responsabilizarem ou não pela reabilitação, é crucial a efectivação de uma análise económico-financeira na medida em que, no produto final, dificilmente se conseguirá obter uma área útil proporcional ao que cada proprietário detinha antes da intervenção.

Para compreender claramente o processo de que se trata, exemplifica-se recorrendo a um suposto emparcelamento de 3 fracções, com proprietários distintos (tabela 4.6). Com a dita intervenção, considere-se que se perde um quarto da área de construção, passando-se de 400m² para 350m². A cada um dos proprietários se associa, portanto, uma permissão de entrada. Com a intervenção, criam-se 300m² de área útil, distribuída pelos proprietários por negociação entre ambos, ao que lhes é outorgado uma permissão de saída. Sendo que as áreas úteis criadas dificilmente se conseguem atribuir na mesma proporcionalidade das áreas com que cada um entrou no processo, procede-se a um reajuste das mesmas. No exemplo, o proprietário da fracção A tem uma permissão de saída superior à permissão de entrada pelo que terá de compensar a perda de área ao dono da parcela C. Quanto ao proprietário da parcela B, em termos proporcionais, nem ganha nem perde pelo que não terá custos de reajuste das áreas. Assim sendo, cada um tem que investir na reabilitação do novo edifício na sua proporção (incluindo áreas comuns e técnicas, neste caso 50m²) além de ressarcir ou ser compensado pelo ganho ou perda de área, respectivamente. No caso de se conseguirem estimar os proveitos do produto final, tornar-se-á possível o cálculo da margem de lucro por cada um dos privados envolvidos.

Parcela	Área actual de construção (m ²)	Percentagem da propriedade sobre a área total (permissão de entrada)	Área útil concedida após a intervenção (m ²)	Percentagem resultante da operação de emparcelamento (permissão de saída)	Saldo da permissão (m ²)	Custos de reabilitação (supondo a 1000€/m ²)	Custos de reajuste das áreas (€), supondo um valor actual de 500€/m ²	Custo Total
A	150	37,5%	135	45%	30	157.500	15.000	172.500
B	100	25%	75	25%	0	87.500	0	87.500
C	150	37,5%	90	30%	-30	105.000	-15.000	90.000
Total	400	100%	300 (+50)	100%	0	350.000	0	350.000

Tab. 4.6 – Exemplo da aplicação do modelo económico-financeiro das operações de emparcelamento (Fonte: adaptação a partir de dados obtidos junto da Porto Vivo – SRU)

No caso de existirem arrendatários em alguma das fracções a emparcelar obriga o respectivo senhorio a indemnizar ou realojar o seu inquilino temporariamente no caso de se suspender o contrato de arrendamento. O mesmo acontece no caso de uma expropriação por parte da Porto Vivo – SRU. Os valores assim acordados ou sentenciados para indemnizações não podem ser transmitidos ou suportados por outros que não o senhorio em causa. Com isto, a margem de lucro dos proprietários pode vir significativamente afectada.

4.4.5. OS INCENTIVOS À REABILITAÇÃO URBANA

4.4.5.1. O programa VIV'A BAIXA

Com a criação da Porto Vivo – SRU, estabeleceram-se parcerias com entidades privadas (figura 4.9) seleccionadas por concurso público no âmbito do programa ‘Viv’a Baixa’ que tem por missão reduzir custos associados à execução das obras. Assim, para os interessados com edifícios dentro da ZIP, disponibiliza-se uma carteira de prestadores de serviços e de fornecedores de materiais de construção, equipamentos e componentes, em condições vantajosas de serviço e aquisição, a custos reduzidos.

Também é disponibilizado o acesso a equipas projectistas de arquitectura e engenharia com padrões de qualidade e serviço, cumprimento de normas e honorários favoráveis, isto com o objectivo de prestar um conjunto de serviços técnicos essenciais à recuperação das fracções degradadas. O programa apresenta ainda vantagens facilitando, alegadamente, o acesso ao crédito bancário (por meio de protocolos de cooperação celebrados com três instituições bancárias) em condições mais favoráveis que as correntes no mercado além de promover a redução das taxas de licenciamento e a agilização de procedimentos.



Fig. 4.9 – Parceiros do programa Viva'a Baixa (Fonte: Site da Porto Vivo – SRU consultado em Março 2008)

4.4.5.2. O Regulamento Municipal do Sistema de Informação Multicritério (SIM – Porto)

Esta ferramenta complementar à reabilitação urbana criada recentemente tem por âmbito incentivar os investidores privados a recuperarem edifícios degradados dentro da ACRRU, premiando-os com direitos construtivos noutros locais do concelho do Porto (nas zona classificadas como áreas de edificação isolada) traduzindo-se na concessão de créditos que poderão ser utilizados em operações urbanísticas ou ainda transaccionados – o que pode servir de estímulo aos proprietários de edifícios degradados, a proceder a obras de reabilitação.

Critérios	Subcritérios	Aplicabilidade	Peso máximo na pontuação final máxima
Protecção dos direitos dos residentes e a regeneração urbana	Protecção dos agregados residentes	Eventual	6,25%
	Manutenção ou instalação de comércio e ofícios tradicionais	Eventual	6,25%
	Criação de áreas residenciais semi-independentes	Permanente	6,25%
	Preparação de fogos e partes comuns dos edifícios para pessoas com mobilidade diminuída	Permanente	6,25%
Salvaguarda e valorização do Património	Proposta de eliminação de elementos dissonantes que se encontrem licenciados, ou sejam de construção anterior à publicação do Regime Geral de Edificações Urbanas (RGEU)	Eventual	8,33%
	Recurso a materiais e técnicas de construção tradicionais	Eventual	8,33%
	Interesse patrimonial	Permanente	8,33%
Qualidade do desempenho funcional do edifício	Criação de meios mecânicos de acesso vertical para transporte de pessoas	Eventual	12,50%
	Instalação de sistema de detecção de incêndios	Permanente	12,50%
Valorização do ambiente urbano	Redução da área impermeável do logradouro	Eventual	12,50%
	Criação de lugares para estacionamento automóvel	Permanente	12,50%
			100,00%

Tab. 4.7 – Método de avaliação das propostas de operações urbanísticas (Fonte: adaptação de dados do Projecto do Regulamento Municipal de Informação Multicritério da Cidade do Porto)

O SIM – Porto consiste na atribuição de uma classificação ponderada segundo 11 subcritérios divididos em 4 objectivos gerais (tabela 4.7) e cuja classificação máxima poderá conduzir à obtenção de mais 25% na capacidade construtiva a aplicar noutra área.

Como se pode depreender do sistema de avaliação das propostas de operações urbanísticas, foi dada maior ênfase às questões físicas através do maior peso relativo na classificação máxima da qualidade do desempenho funcional dos edifícios ou na valorização do ambiente urbano em detrimento das questões mais sociais relativas à protecção dos direitos dos residentes.

4.4.5.3. Os benefícios fiscais

De acordo com a legislação que regulamenta as SRU's, dentro da ACRRU, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) pode ser deduzido de 5% nas obras de reabilitação urbana.

Existe também um incentivo fiscal a incidir sobre o Imposto Municipal sobre Transições onerosas de imóveis (IMT) de acordo com a legislação que o regulamenta (DL 107/2001, de 8 de Setembro). Assim, ficam isentos da incidência desse imposto, os prédios classificados como de interesse nacional, público ou municipal como a Zona Histórica do Porto (ZHP). Além disso, qualquer prédio que seja adquirido fora da ZHP, com o fim de ser reabilitado no prazo de dois anos, pode ficar isento de IMT.

A parte do Centro Histórico do Porto que integra a área classificada como Património Mundial fica isenta de pagamento de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) já que este não incide sobre os prédios classificados como Monumentos Nacionais e os prédios individualmente classificados como de interesse público, de valor Municipal ou Património Cultural. Relativamente à área não abrangida pela designação da UNESCO, os prédios urbanos objecto de reabilitação urbanística ficam isentos de IMI pelo período de dois anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respectiva licença camarária.

Para os prédios degradados situados na ZIP, depois de reabilitados e durante cinco anos, o IMT é reduzido de 30%. No sentido inverso, os proprietários de prédios degradados vêem o respectivo IMT agravado, na razão de 30% caso as suas propriedades estejam arrendadas ou de 100% caso estejam devolutas.

Estas medidas revelam um incentivo modesto à atracção de novos residentes se tivermos em conta os factores de repulsão já identificados no centro da cidade do Porto, deixando por isso transparecer uma desvalorização política acerca do aumento do número de alojamentos vagos nesta área.

4.4.5.4. As taxas e licenças municipais

A taxa de compensação incide sobre a não cedência de espaços ao domínio público, quer em loteamentos (nos quais se incluem os emparcelamentos), quer em licenciamentos com impacte semelhante a loteamento como definido na lei. Esta taxa aplica-se, em qualquer circunstância, sobre a área de construção que exceda a área bruta de construção preexistente. Assim, no Centro Histórico verifica-se uma discriminação positiva, dado que esta só incide sobre o que excede 1,25 vezes a área bruta de construção preexistente. Na Baixa, a qualquer aumento de área relativamente à área de construção preexistente, é aplicada a taxa de compensação, mas apenas e só relativo ao aumento de área de construção.

Também foi concedida uma bonificação relativamente à Taxa Municipal de Infra-estruturas (TMI) com uma redução de 25% no Centro Histórico. Refira-se que esta taxa é devida pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas.

Dentro da ACRRU, a taxa de licenciamento de ocupação do domínio público é reduzida de 80%. Esta taxa incide em empreitadas directamente relacionadas com obras de construção, reconstrução, conservação, recuperação ou reabilitação do parque edificado.

A taxa de licenciamento/autorização de operação urbanística é reduzida de 50% dentro da ZIP.

Por último, ainda existe a redução de 80% no pagamento das taxas devidas pelo licenciamento da publicidade a colocar na ZIP alusiva às entidades que no âmbito do programa VIV'A BAIXA, actuam em parceria com a Porto Vivo, SRU.

Representando estas taxas e licenças municipais cerca de 3% do custo de empreitada (tabela 4.5), a sua contribuição enquanto mecanismo de incentivo ao investimento na reabilitação urbana revela-se muito pouco eficiente. Se for tido em conta que estas taxas e licenças municipais apenas são reduzidas e não abolidas, reduz-se ainda mais o seu papel de incentivador financeiro. Assim, tal como no caso dos benefícios fiscais, parece existir uma ausência de coragem política para ir mais além, apenas podendo revelar uma desvalorização política acerca da degradação do parque edificado.

4.4.5.5. Breve referência à importância da Loja da Reabilitação

Se parece certo que o papel desempenhado pela Porto Vivo – SRU na reabilitação do centro do Porto poderia ser realizado nos escritórios camarários, a intenção de fragmentar o poder e a democracia local, criando esta empresa pública com instalações próprias, bem como a abertura da loja da reabilitação urbana, traduz a preocupação - que é importante salientar - em aproximar os poderes de decisão local e os cidadãos, através deste 'interface'.

A loja da reabilitação urbana, não é mais do que uma loja do cidadão para questões de reabilitação urbana. As suas funções passam por prestar um atendimento ao público em geral e potenciais investidores, fornecendo informação sobre:

- O projecto de reabilitação urbana proposto pela Porto Vivo - SRU, em termos de políticas e estratégias seguidas;
- A viabilidade da realização de operações urbanísticas dentro da ZIP;
- Os programas de apoio e incentivos à reabilitação física existentes bem como as condições de acesso;
- Os acessos a equipas de projectistas e de juristas que, vinculados à Porto Vivo - SRU, prestam serviços nos processos de reabilitação ou apoio nos investimentos;
- O acesso aos protocolos de cooperação que permitem obter condições excepcionais de crédito e aos protocolos com entidades privadas que permitam a redução dos custos das subempreitadas pela redução dos custos na aquisição de materiais de construção; e
- O contacto com equipas de Projectistas e Empreiteiros.

Compreende-se assim a importância vital desta ponte de ligação entre as pessoas interessadas ou envolvidas nos processos e as estruturas de decisão política.

4.4.6. O CONCEITO DE GESTÃO DA ÁREA URBANA (GAU)

Esta ferramenta idealizada recentemente pela Porto Vivo – SRU pretende articular a intervenção no edificado com as dinâmicas económicas, sociais e institucionais intrínsecas a cada porção de território (tabela 4.8). O objectivo é conferir um carácter integrador às intervenções de reabilitação da Baixa do Porto, mobilizando tanto as populações como os agentes económicos ou as instituições para o conhecimento mútuo, a partilha de objectivos, isto é o desenvolvimento de uma cultura de cooperação e de trabalho em rede que maximize a competitividade das empresas locais e que rentabilize os recursos do tecido institucional de modo a que estas ganhem notoriedade e visibilidade. A materialização desta meta passa pela criação de Unidades de Gestão da Área Urbana (UGAU) – um conceito próximo dos modelos de ‘town centre management’ - onde numa atitude de proximidade e valorização dos diferentes actores locais se deverá definir um plano de desenvolvimento estratégico local, válido para um horizonte temporal de 3 anos.

A área de intervenção de cada UGAU encerra-se nas AIP pois estes territórios adequam-se às capacidades de gestão e de captação de meios financeiros para dar resposta aos problemas concretos e específicos de cada zona, de acordo com a entidade responsável pelo projecto. Assim, será criada pelo menos uma UGAU por cada AIP, consoante os resultados da aplicação do modelo experimental que se obtiver na unidade Sé/Vitória. Saliente-se que se prevê a conclusão de um estudo sobre o conceito da GAU para o mês de Junho e apenas após isso, serão realizadas as diligências para a introdução da UGAU do Centro Histórico.

Para apoiar o conceito de GAU no Centro Histórico do Porto, a intervenção física paralela no Morro da Sé prevê a instalação de equipamentos como o alargamento de um lar de idosos e a construção de um hotel e de uma residência para jovens. Para financiar a operação, foi elaborada uma candidatura ao Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) para o período 2007-2013 (candidatura terminou dia 11 de Abril 2008) em que o orçamento previsto poderá ser suportado até 70% do seu valor a fundo perdido, excluindo a quantia referente à reabilitação dos prédios para habitação. Nesse sentido, em Abril 2008, a CMP alienou à Porto Vivo – SRU 16 edifícios no Morro da Sé por uma quantia de 584 mil euros destinados a albergarem esses equipamentos. A venda de património justificou-se pela necessidade dos candidatos aos fundos estruturantes, neste caso a Porto Vivo – SRU, ser proprietária dos imóveis.

Iniciativas principais	Objectivos
Criação e dinamização de parcerias de desenvolvimento e redes de cooperação	Apoio à criação e desenvolvimento de redes de cooperação entre empresas, instituições e população, tendo em vista o reforço das condições de governância da zona, o reforço da dimensão e qualidade de serviço da oferta comercial e turística, o aumento da capacidade de atracção de moradores e visitantes e a melhoria das condições de uso e manutenção dos espaços e equipamentos públicos.
Dinamização e promoção da base económica e empresarial	Divulgação de sistemas de incentivo ao investimento empresarial e à criação de auto-emprego; Apoio técnico ao desenvolvimento de planos de negócios; Serviço de informação/apoio a empreendedores (promoção de oportunidades; procura de espaços/instalações; apoio à selecção e recrutamento; disponibilização de dados, estatísticas e informação sobre dinâmicas locais; estratégia e acção da UGAU e da Porto Vivo - SRU); Criação de uma bolsa de oportunidades que promova o encontro entre a oferta e a procura; Representação institucional dos interesses comuns dos tecidos empresarial e das instituições da área de gestão urbana.
Contributo para a manutenção e conservação do espaço público e do edificado	Desenvolvimento de um modelo de detecção de anomalias de funcionamento dos equipamentos e do espaço público sustentado numa rede de agentes locais que assumem responsabilidades a este nível e definição de procedimentos que garantam a reposição das condições desejáveis; Articulação com as instituições, mobilização e responsabilização da população, tendo em vista o desenvolvimento de programas de sensibilização e formação para a cidadania.
Dinamização comercial e animação urbana	Criação e promoção de uma agenda/programa de actividades culturais e de animação que garanta o envolvimento da população, empresas, instituições e colectividades locais; Promoção de uma cultura de cooperação que mobilize os agentes e populações locais no sentido do desenvolvimento de ofertas complementares, com maior relevância e capacidade de atracção de públicos.

Tab. 4.8 – Domínios de acção da Gestão da Área Urbana (Fonte: site da Porto Vivo – SRU, consultado em Abril 2008)

O modelo de funcionamento das UGAU baseia-se na nomeação de um gestor da área urbana, o qual deverá responder aos objectivos propostos pela figura de GAU. O modelo de gestão passará por uma dependência funcional do responsável pela GAU da Porto Vivo - SRU, que supervisionará a sua actividade, assegurando a articulação e coerência da intervenção com as directrizes do ‘Masterplan’ e com os restantes responsáveis de UGAU que venham a ser criadas noutras AIP’s.

4.4.7. BREVE REFLEXÃO

Na ausência de financiamentos públicos, o modelo SRU tenta incentivar os proprietários privados facilitando-lhes alguns procedimentos administrativos, destacando-se aqui os poderes de expropriação e de desburocratização. Assim, o papel da administração local reveste-se sob a forma de mediador, isto é criando condições (eliminando os mecanismos de bloqueio) que alavanquem o interesse privado.

Este modelo de intervenção insere-se numa época de maior contenção das despesas públicas pelo que foi montado segundo um esquema de financiamento privado. Neste sentido, tem por objectivo a valorização imobiliária do parque edificado. O objectivo principal deste modelo consiste em fomentar a re-habitação na Baixa do Porto, olhando mais para a quantidade do que para a qualidade dessa re-habitação. Isto porque, os custos elevados da reabilitação física (tabela 4.5) não parecem destinar-se a qualquer estrato social, correndo-se o risco de se perder alguma identidade cultural, sobretudo no Centro Histórico do Porto.

Ciente de que a reabilitação física não resolve por si as problemáticas multidimensionais existentes no centro do Porto, a Porto Vivo – SRU tentou implementar recentemente um sistema de gestão de áreas urbanas. Este tem por objectivo reverter os problemas económicos e sociais desse mesmo local, reaproximando o tecido empresarial da população local, fomentar uma identidade urbana para uma maior duração das intervenções físicas sobre ela realizadas, além de acções que visam o

‘empowerment’ da população pelo seu envolvimento em projectos variados. Embora este projecto ainda não esteja operacional, em comparação com a revitalização social e económica programada e efectuada pela FDZHP, a eficácia da GAU parece não estar dotada do mesmo alcance (principalmente na comparação entre as tabelas 4.2 e 4.8), a começar pela inexistência de planos de formação específicos para os residentes locais.

4.5. INTERVENÇÕES AO NÍVEL DO QUARTEIRÃO: ESTUDO DE CASO

4.5.1. O EXEMPLO DO QUARTEIRÃO CARLOS ALBERTO

Um breve ‘check-up’ à primeira intervenção da Porto Vivo – SRU (em fase de acabamento) no bairro Carlos Alberto permite desvendar as orientações seguidas pela empresa de reabilitação urbana, comparando posteriormente os paralelismos com o caso de estudo.

O bairro Carlos Alberto foi escolhido como o primeiro bairro-piloto a reabilitar pela Porto Vivo – SRU. Aproximadamente metade do edificado estava em mau estado de conservação (figura 4.10) e cerca de um terço em estado razoável de conservação.



Fig. 4.10 – Estado de conservação e necessidades de intervenção no bairro (Fonte: documento estratégico bairro Carlos Alberto)

Uma observação às figuras 4.11 a 4.14 evidencia a degradação física das habitações no quarteirão Carlos Alberto.



Fig. 4.11 a 4.14 – Estado de degradação física das habitações no quarteirão Carlos Alberto antes das obras
(Fonte: www.porto.taf.net/dp/node/3512, consultado em Abril 2008)

Em relação à ocupação das fracções, os dados disponíveis no documento estratégico relativo a este quarteirão referem a existência de agregados familiares, predominantemente de fracos recursos económicos, ocupando fogos em regime de arrendamento. É o caso das parcelas 3,4, 12 a 16 e 20. Ainda acerca da ocupação dos edifícios, o mesmo documento refere a existência de parcelas centrais do quarteirão.

De acordo com o estado de degradação e níveis de ocupação, foi proposta uma intervenção no quarteirão, de onde se destaca o emparcelamento das unidades 6 a 9 e 24 a 27 (a vermelho na figura 4.15).



Fig. 4.15 – Proposta de intervenção no quarteirão Carlos Alberto (Fonte: documento estratégico quarteirão Carlos Alberto)

Explicitamente, o documento estratégico indicia um modo de intervenção diferenciado consoante a ocupação dos alojamentos em causa. Enquanto é preparada uma intervenção realmente profunda no caso da área central (com parcelas vagas), já que em algumas fracções apenas se mantém a fachada exterior, por outro lado, desenha-se uma intervenção condicionada nas fracções habitadas, isto de forma a minimizar os transtornos sobre os actuais ocupantes e garantir a viabilidade económica para os proprietários.

Relativamente à postura dos proprietários e inquilinos face a esta actuação, refira-se que dos 30 edifícios que totalizam o bairro, 20 proprietários assinaram contratos de reabilitação com a Porto Vivo – SRU. Existiram 7 processos expropriativos, 4 deles litigiosos (fracções 7, 24, 25 e 26) e 3 deles amigáveis (algumas habitações da parcela 27 que está em regime de propriedade horizontal). É de notar que num destes processos expropriativos, um dos residentes adquiriu a propriedade do alojamento de que era o arrendatário por acordo com a Porto Vivo – SRU.

Os valores das indemnizações, algo baixos na óptica dos proprietários conduziram a situações de contestação. Existe o exemplo dos proprietários do emblemático Café Luso e de um dos edifícios contíguos a este que recorreram ao Tribunal Administrativo para contestar a expropriação, o que atrasou as obras de reabilitação. Para além de não quererem se desfazer dos seus bens pelo alegado valor imaterial (nomeadamente do Café Luso e da sua ligação ao general Humberto Delgado), defendiam que o montante das indemnizações era bastante baixo. No entanto, o tribunal deu razão à Porto Vivo – SRU por entender que esta cumpriu todos os preceitos legais e que os direitos dos privados não prevalecem sobre o direito público à reabilitação das fracções em questão.

Em concurso público a ‘Edifer Reabilitação’ ficou a cargo das obras de emparcelamento assumindo os custos de empreitada das fracções de que era proprietária a Porto Vivo – SRU (adquiridas por expropriação). No contrato assinado com a Porto Vivo – SRU, ficou também acordado que este parceiro privado teria a responsabilidade de promover a venda dos bens imóveis da propriedade da Porto Vivo – SRU, sendo que esta se comprometeria a pagar 75% do preço de venda à empresa parceira assim que este fosse transaccionado. Este processo permite, na prática, que a propriedade dos edifícios expropriados nunca passe a ser propriedade do parceiro privado, de modo a não colocar em questão a transparência do processo. Do mesmo acordo, se no período de dois anos após a colocação do bem no mercado, o parceiro privado não conseguir comprador para o mesmo, então a propriedade desse bem imobiliário passa para a entidade privada e a Porto Vivo – SRU fica com o direito a receber 25% do valor de mercado desse bem por parte do parceiro privado.

4.5.2. O CASO DO QUARTEIRÃO MOUZINHO DA SILVEIRA – CORPO DA GUARDA

4.5.2.1. Levantamento e diagnóstico

Definido estrategicamente pela Porto Vivo – SRU como um dos bairros piloto pela sua grande visibilidade, esta área de intervenção é tema de análise pela amostra que detém dos principais problemas que se vivem no núcleo interior do Porto e, ao mesmo tempo, por permitir identificar, pela aplicação do mesmo modelo de actuação, resultados díspares.

O bairro posiciona-se na Rua Mouzinho da Silveira, um dos Eixos de Dinamização da Reabilitação Urbana – EDRU, segundo a denominação utilizada por Vázquez (2004) - ou seja, ao longo de um dos trilhos que pela sua alta visibilidade, são susceptíveis de gerar um efeito catalisador e mobilizador com vista à recuperação do parque edificado por parte de diversos agentes.

A intervenção na unidade de intervenção em causa parece dotar-se de elevada sustentabilidade, isto se tivermos em conta que o bairro se estende ao longo da já citada Rua Mouzinho da Silveira, eixo

estruturante ligando dois pólos de referência: a Baixa do Porto e a Ribeira. A sua centralidade confere-lhe claras vantagens em termos de acessibilidade e de mobilidade dentro e para fora da cidade, por via da proximidade de acesso a variados modos de transporte públicos como as estações da CP, Metro, STCP, eléctrico e ZH.



FIG. 4.16 – Localização do quarteirão (Fonte: documento estratégico da unidade de intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda)

O edificado do quarteirão apresenta grandes debilidades em termos de qualidade construtiva. As estruturas são maioritariamente em madeira. Algumas parcelas remontam mesmo ao século XIX (1 a 7 e 22 a 27). Este património arquitectónico encontra-se hoje protegido, encontrando-se englobado na área classificada como Património Mundial pela UNESCO, o que acarreta limitações em alterações de carácter e fisionomia no projecto de intervenção.

A unidade de intervenção divide-se em dois módulos, separados por um pequeno largo sobre o extradorso do arco da fonte de Mouzinho da Silveira (figura 4.17)

O quarteirão resulta de um rasgo sobre um sistema de ruas medievais protagonizado pela rua Mouzinho da Silveira em 1875. Assim, a frente do quarteirão confronta-se com uma artéria do esquema de circulação enquanto as traseiras se estendem num esquema de ruas estreitas, sem passeios e com altas pendentes (rua dos Pelames, rua do Corpo da Guarda, Rua do Souto e Travessa do Souto).

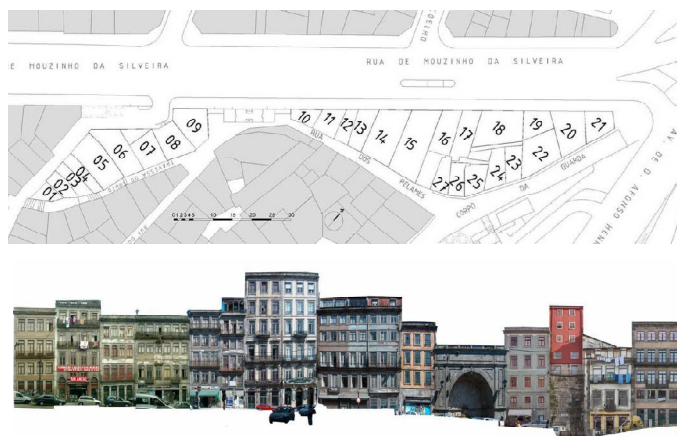


Fig. 4.17 – Implantação do quarteirão (Fonte: documento estratégico da unidade de intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda)

O quarteirão em estudo apresenta níveis avançados de degradação do tecido edificado (figura 4.18 e 4.19 a 4.21) já que das 27 fracções que compõem a unidade de intervenção, 12 (44%) foram classificadas (segundo os critérios adoptados no documento estratégico da unidade de intervenção Mouzinho da Silveira – Corpo da Guarda) como estando em mau estado de conservação e 5 edifícios (19%) já chegaram ao estado de ruína. Saliente-se que destas 17 fracções em causa, 5 pertencem à Câmara Municipal do Porto.



Fig. 4.18 – Estado de conservação dos edifícios que compõem o quarteirão em estudo (Fonte: documento estratégico da unidade de intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda)

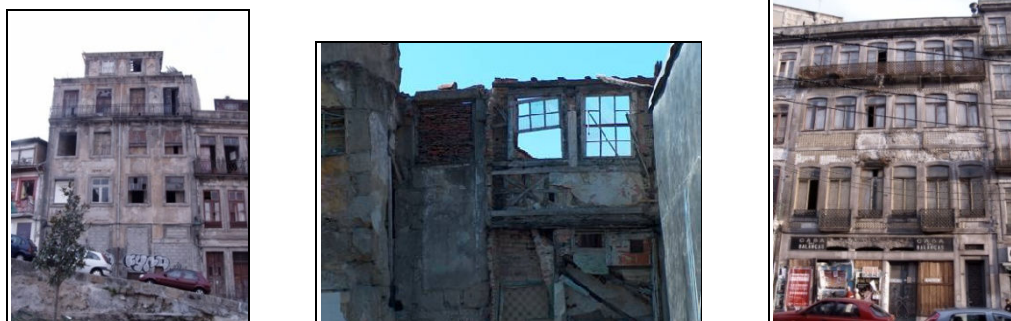


Fig. 4.19 a 4.21 – Estado físico do parque edificado (Fonte da foto do meio: documento estratégico da unidade de intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda)

Como é de esperar, a degradação das condições físicas da habitação aliada a uma ventilação inadequada no interior dos fogos e à deficiente compartimentação e qualificação dos mesmos leva a que se verifiquem, paralelamente, problemas de segurança, salubridade e estética.

Portanto, apesar do estado de conservação dos edifícios não se apresentar nas melhores condições, verifica-se que ainda assim, alguns destes imóveis continuam a ser o lar de muitas famílias. Assim, no capítulo da ocupação das parcelas (figura 4.22) denotam-se diferenças significativas entre os dois módulos: o bloco menor tem uma percentagem de ocupação das fracções bastante superior à do bloco maior, que apresenta elevada quantidade de parcelas devolutas.



Fig. 4.22 – Estado de ocupação dos edifícios que compõem o quarteirão em estudo (Fonte: documento estratégico da unidade de intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda)

As disparidades respeitantes à ocupação entre os dois módulos revelam-se maiores ao analisar o estado de conservação das parcelas habitadas (figuras 4.23 e 4.24). Assim, pode-se verificar que apenas 9% (correspondente a 5 pessoas de um total de 55 residentes) habita numa residência num bom estado de conservação no bloco menor. Contrariamente, no outro bloco, 55% (12 pessoas de um total de 22 residentes) mora em fogos em bom estado de conservação.

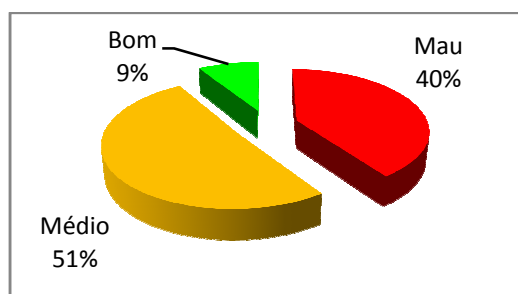


Fig. 4.23 – Distribuição dos residentes do bloco menor por estado de conservação do edifício (Fonte: adaptação de dados obtidos junto da Porto Vivo – SRU)

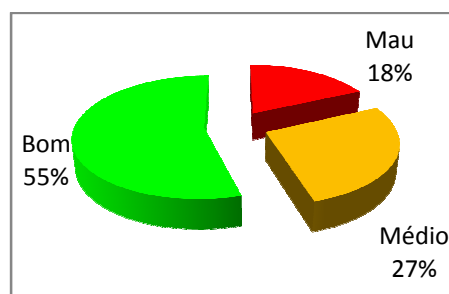


Fig. 4.24 – Distribuição dos residentes do bloco maior por estado de conservação do edifício (Fonte: adaptação de dados obtidos junto da Porto Vivo – SRU)

Os indicadores apresentados mostram, portanto duas realidades distintas. Por um lado, observa-se um bloco mais pequeno de edifícios em estado fisicamente degradado, praticamente todo habitado (apenas uma fracção está devoluta) e com bolsas de sobre ocupação de fogos. (3 casos com ocupação superior a 4 pessoas num T1 ou 3 pessoas num T0). Por outro lado, grande parte do tecido que compõe o módulo maior encontra-se devoluta e a população remanescente concentra-se maioritariamente nos edifícios em bom estado de conservação – como o caso da parcela 14 que reúne metade da população do módulo maior.

As lojas de comércio tradicional existentes no quarteirão estão praticamente todas devolutas, e as que se mantêm em actividade apresentam uma tal estagnação nas vendas que leva a crer que estas se mantêm abertas ao público apenas por efeitos especulativos, isto é, de modo a que os arrendatários dessas lojas consigam obter indemnizações aquando da cessação da actividade comercial.

Das fracções ocupadas, nenhuma é habitada ou explorada pelo seu proprietário respectivo. Assim sendo, por detrás de todas as funções, quer sejam habitacionais ou não, encontra-se um contrato de arrendamento.

A figura 4.25 traduz a situação no mercado de arrendamento para o quarteirão em questão, diferenciando os diversos contratos celebrados ao longo do tempo por estado de conservação actual do edifício a que cada contrato diz respeito e diferenciando-os segundo os dois módulos.

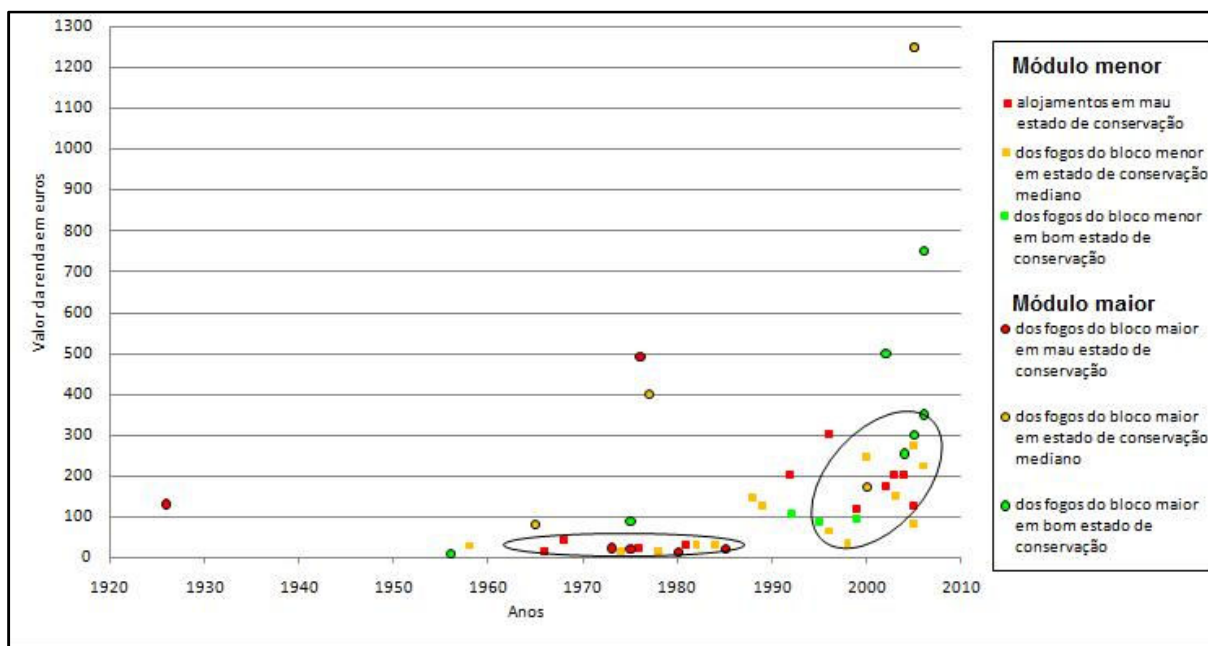


Fig. 4.25 – Contratos de arrendamento existentes em todo o quarteirão e respectivo valor, por ano de celebração (Fonte: adaptação de dados obtidos junto da Porto Vivo – SRU)

A situação permite identificar duas grandes manchas, reveladoras de maiores dinâmicas no mercado de arrendamento do quarteirão. A primeira diz respeito a um período de ainda crescimento e efervescência do centro do Porto, ao longo dos anos 70 e início de 80, em que se verifica a celebração de contratos predominantemente para fins habitacionais na unidade de intervenção. As rendas actuais dos contratos celebrados nessa altura permanecem baixíssimas, muitas delas não chegando aos 50 euros mensais (ver anexo A.IX).

Em relação ao estado de conservação dos edifícios em causa, muito por força das baixas rendas que inibem intervenções nos imóveis, este é na generalidade dos casos classificado como mau. Assiste-se portanto a uma situação de descrédito por parte dos proprietários que não encontram retornos de possíveis investimentos em obras.

Desde os finais dos anos 90 que se tem verificado de novo uma maior dinâmica de arrendamento no quarteirão, com grande parte das rendas a oscilar entre os 100 e 300 euros, incidindo maioritariamente em edifícios do módulo menor, em diversos estados de conservação, mesmo daqueles em situação de degradação avançada. E apesar das rendas um pouco mais elevadas, continua a verificar-se o desinteresse do investimento dos proprietários pela recuperação dos edifícios.

Em relação ao arrendamento para fins não habitacionais, as rendas foram sempre substancialmente mais elevadas do que para a habitação. No entanto, os recentes contratos de arrendamento celebrados para fins não habitacionais para negócios pouco atractivos quando já se vive uma situação de decadência do comércio tradicional apenas deixam a ideia de situações de especulação por culpa da reabilitação anunciada pela Porto Vivo - SRU.

4.5.2.2. Generalidades sobre a intervenção proposta

A reabilitação do quarteirão estrutura-se em 3 intervenções principais, isto é a recorrendo a 3 emparcelamentos. Um deles situa-se no módulo menor (figura 4.26). As restantes parcelas, ocupadas, condicionam uma intervenção mais ampla, pelo que se propõe que sejam intervencionadas isoladamente segundo o seu grau de conservação.

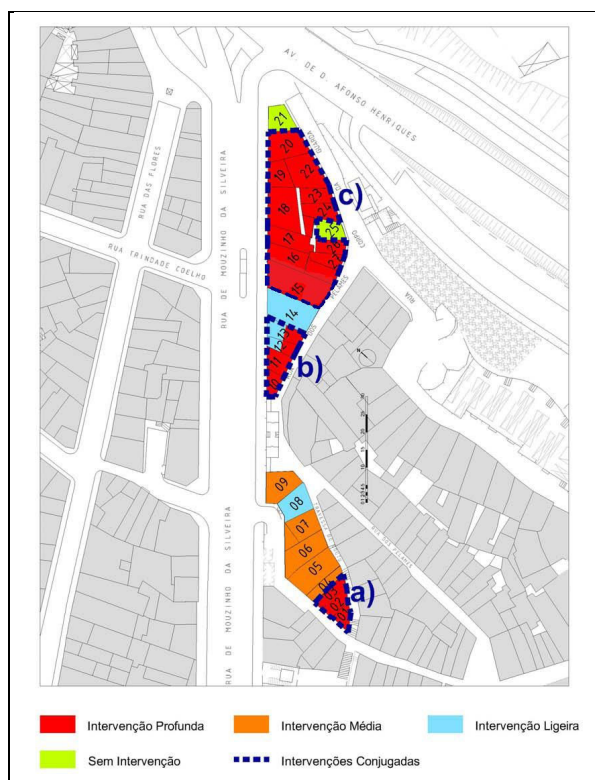


Fig. 4.26 – A intervenção proposta para o quarteirão Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda (Fonte: documento estratégico da unidade de Intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda)

O emparcelamento do bloco menor conjuga uma intervenção nas fracções 1,2 e 3 (figura 4.26). Estas, como se pode constatar pela figura 4.18, encontram-se em mau estado de conservação, não possuindo condições de salubridade, de acordo com o respectivo documento estratégico. O mesmo justifica a afirmação pela existência de espaços do mesmo fogo separados pelos acessos verticais dos edifícios, de fogos sem instalações sanitárias privativas e espaços únicos e exíguos que constituem um fogo e incluem várias funções. Além disso, as dimensões dos fogos, variando entre 17 e 55 m², não deixam outra solução que não o recurso ao emparcelamento destas unidades, permitindo assim criar maiores áreas habitáveis pela racionalização de acessos verticais.

O segundo emparcelamento previsto abarca as parcelas 10 a 13 (figura 4.26). Embora parte das parcelas 12 e 13 tenham sido intervencionadas recentemente, não se encontrando, portanto, num mau

estado de conservação, esta operação objectiva-se também pela racionalização de espaços verticais, permitindo obter fogos com dimensões aceitáveis.

O outro emparcelamento do bloco maior conjuga as fracções 15 a 20, 22 a 24, 26 e 27 (figura 4.26) pelo que se apresenta como a operação primordial do quarteirão. Incide praticamente na sua globalidade em parcelas em mau estado de conservação ou até em ruína, pelo que a sua maioria não se encontra ocupado. A geometria do emparcelamento permite a criação de um piso para estacionamento comum situado no r/c da Rua do Corpo da Guarda. Embora se perca muita área útil com a adopção desta estratégia, em certa parte, a criação de acessos verticais comuns a todo o emparcelamento irá atenuar este efeito.

Além dos emparcelamentos referidos, as parcelas 4 a 9, situadas no bloco menor, irão sofrer uma intervenção isolada. Embora a intervenção conjunta tenha sido posta de parte dados os elevados desníveis entre fracções a razão principal para a intervenção isolada tem a ver com a ocupação das habitações. De factor todos as unidades para habitação se encontram ocupadas o que leva a impedimentos financeiros semelhantes aos verificados em relação às parcelas 1,2 e 3.

Em termos funcionais, a intervenção prevê a manutenção do comércio no r/c da Rua Mouzinho da Silveira e na Rua do Souto sendo que o resto da área de construção se destina à função habitacional.

4.5.2.3. A intervenção no módulo menor

O emparcelamento projectado no módulo menor (figura 4.26) não chegou a ser viabilizado por se encontrar ocupado. De facto, as parcelas 1,2 e 3, como já descrito, têm áreas de alojamentos muito pequenas (entre 17 e 46 m²), totalizando 255 m² destinados à função habitacional que albergam os agregados familiares (7 agregados num total de 11 pessoas). Vale a pena citar dois dos agregados, cujos alojamentos foram classificados como encontrando-se num mau estado de conservação, um deles a viver com 4 elementos num alojamento de 46m² e outro com 3 membros em 34m².

Um modelo económico-financeiro para este emparcelamento teria em conta elevados custos de realojamentos ou indemnizações pelo que inibiria qualquer tentativa de investimento de acordo com o que se apurou por meio de uma entrevista a um dos elementos da Porto Vivo - SRU. Além disso, mesmo que se obtivesse uma margem de lucro aceitável para que os proprietários aceitassem assumir o risco da reabilitação, seria socialmente questionável indemnizar pessoas que não têm para onde ir e que, gastando-se o valor dessa indemnização ficariam numa situação económica muito delicada (segundo o mesmo elemento entrevistado da Porto Vivo - SRU e confirmado pelas respostas fornecidas no inquérito realizado aos arrendatários em questão). A Porto Vivo – SRU não teve outra solução que deixar alastrar a situação presente. No entanto, de acordo com uma entrevista realizada a um dos elementos que acompanhou o processo, a situação desta parcela será retomada aquando da intervenção na AIP Vitória/Morro da Sé que se prevê ser financiada pelo QREN no período 2007-2013. Este financiamento não serviria para cobrir os custos da reabilitação – já que o regulamento deste programa não permite atribuir verbas à recuperação da habitação – mas, provavelmente para o realojamento dos inquilinos, o que poderia já viabilizar o negócio.

Um levantamento da situação no terreno permitiu determinar que no emparcelamento proposto das fracções 1 a 3, existem 13 moradores onde se incluem 4 menores e 5 pessoas desempregadas ou reformadas mas pelo que se apurou, nenhum deles aufere apoio financeiro dos programas de protecção social existentes. Perante a situação económica destes residentes, uma solução que passasse pela actualização das rendas teria consequências negativas na já má qualidade de vida das pessoas. Além disso, dado que nem todos poderiam permanecer com a sua habitação após as obras, levanta-se o

problema relacionado com a injustiça de conceder uma simples indemnização a agregados sem grande capacidade financeira que, de acordo com o que foi possível extrair de várias entrevistas não têm para onde ir.

As parcelas 4 a 9 serão intervencionadas pelos seus proprietários isoladamente de acordo com os níveis de degradação de cada e com as limitações inerentes à ocupação dos mesmos. Destes, os proprietários das parcelas 4,5 e 6 conseguiram o apoio do programa RECRIA (não pedindo a restante verba não comparticipada sob a forma de financiamento), implicando assim a actualização das rendas. Por breves entrevistas aos arrendatários das parcelas em apreço, foi possível identificar que estes detêm alguma margem de manobra nos seus rendimentos de modo a suportar um aumento de renda. No entanto nenhum deles soube dizer quando é que as obras iriam arrancar. Da tentativa de contacto com o proprietário dessas 3 parcelas também não se conseguiu obter resposta.

Em relação aos comerciantes, no r/c da parcela 3, neste módulo o único que ainda se encontra em funcionamento, a sub-arrendatária deixou claro numa entrevista que a um eventual aumento da renda motivado pela execução de obras, apenas teria como hipótese o abandono do negócio.

4.5.2.4. A intervenção no módulo maior

No módulo maior foram projectados dois emparcelamentos divididos pelo edifício 14 que se mantém num bom estado de conservação. Importa compreender a forma como se conseguiu viabilizar financeiramente os dois emparcelamentos, ultrapassando as dificuldades inerentes a um processo desta natureza.

O emparcelamento b) no módulo maior (figura 4.26) conta com 3 proprietários (parcelas 12 e 13 com o mesmo proprietário) que se responsabilizaram eles próprios pela reabilitação das fracções. O modelo económico-financeiro não chegou a complexidade do processo descrito na tabela 4.6 na medida em que o proprietário da fracção 10 tinha poucos meios económicos para realizar um investimento desta natureza. Assim, entre ambos os proprietários, foi acordado que ao proprietário da parcela 10 não seriam incumbidos quaisquer custos de reabilitação. Em contrapartida, deveria ceder a sua fracção aos restantes proprietários, ficando em sua posse apenas o edifício comercial no r/c da sua parcela.

Os custos de reabilitação foram fixados em 610€/m² ao passo que os proveitos resultantes da venda dos edifícios estão estimados em 1250€/m², independentemente de se tratar de comércio, serviços ou habitação. Destes valores resultam (entrando também com o valor actual unitário das fracções) rentabilidades do investimento realizado na ordem dos 23% para os 2 proprietários (das parcelas 11 e 12,13) que efectivamente contribuem para a reabilitação dos edifícios.

Face ao risco que uma operação desta natureza comporta, estima-se que uma margem entre 20 e 30% seja o razoável para despoletar o interesse dos investidores privados. Comparando este intervalo com o que se espera do negócio, não se colocam entraves financeiros ao emparcelamento destas fracções.

Diga-se que neste cálculo estão incluídos os valores de realojamentos dos inquilinos. Este dever de realojar os inquilinos fica a cargo dos proprietários, já que a Porto Vivo – SRU considera que colocar essa tarefa nas mãos de um promotor privado seria arriscado já que este poderia tender a sobrepor os seus interesses económicos às necessidades do arrendatário realojado. Infelizmente, não foi possível entrevistar os arrendatários directamente visados por esta operação urbanística, na medida em que, aparentemente as parcelas em apreço já se encontram devolutas para permitir dar início às obras de reabilitação.

O facto de neste emparcelamento a Porto Vivo – SRU não deter uma cota na sociedade formada, permite que os proprietários escolham uma empresa qualquer para realizar a operação. Pelo contrário,

no emparcelamento c), essa escolha é realizada mediante um concurso público para salvaguardar a transparência do processo dado que a Porto Vivo – SRU tem uma cota nesta nova sociedade adquirida pela expropriação de uma das parcelas como se vai ver a seguir.

O emparcelamento c) envolve 9 proprietários que encarregaram a Porto Vivo – SRU da reabilitação do mesmo. A compensação entre proprietários pelo reajuste das áreas realizou-se por um valor actual fixado em 400€/m². A análise envolveu o estudo para três situações de diferentes custos unitários de construção. Também foram estimados os proveitos para cada uma das fracções, sem considerar aqui o montante resultante da venda dos lugares de estacionamento, na medida em que estes podem ser vendidos a outros que não os compradores das novas habitações. A margem potencial de rentabilidade para o investimento realizado e para os proveitos esperados resulta num intervalo, considerando o custo mínimo e máximo de construção e, aqui, o proveito da venda dos lugares de estacionamento (27.500€/lugar) atribuídos a cada um dos proprietários. Note-se que a esta margem de rentabilidade do investimento, obviamente, se deduziu o valor patrimonial actual que foi estimado em 400€/m².

Parcelas	Percentagem actual da área de construção (permilagem de entrada) - (%)	Percentagem de área atribuída e ajustada após o emparcelamento (permilagem de saída) - (%)	Diferencial de áreas com a intervenção, provocadas apenas pela permilagem (m ²)	Custos/m ² incluindo obras nos fogos a criar, nas áreas comuns e técnicas, estacionamento a 27.500€/lugar e acerto das áreas a 400€/m ²			Proveitos médios estimados, excluindo os de estacionamento (€/m ²)	Margem potencial de rentabilidade do investimento (%)
				Hipótese 1 (obra a 700€/m ²)	Hipótese 2 (obra a 800€/m ²)	Hipótese 3 (obra a 750€/m ²)		
15	19,4	23,8	119	1120	1254	1187	1793	17 a 31
16	13,5	7,1	-167	943	1086	1014	1723	8 a 25
17	8,8	6,6	-63	882	1007	944	1905	39 a 59
18	14,5	17,4	147	1157	1290	1224	1588	1 a 13
19	5,0	6,6	33	1142	1276	1209	1642	5 a 17
20	9,7	8,6	-161	789	923	856	1764	20 a 41
22	12,6	10,8	-45	1052	1185	1119	1853	23 a 39
23	4,4	4,0	33	1520	1654	1587	1786	13 a 23
24	4,3	4,1	-26	1307	1440	1374	1807	16 a 28
26	3,5	5,6	70	1271	1404	1337	1850	19 a 32
27	4,2	5,5	59	1250	1384	1317	1775	14 a 27
Total	100% (3753 m ²)	100% (2953 m ²)	0	1103	1236	1169	1771	16 a 30

Tab. 4.9 – Modelo económico-financeiro que viabiliza o emparcelamento c) (Fonte: Adaptação de dados obtidos junto da Porto Vivo – SRU)

O valor das fracções resultantes foi estimado entre 1.000 e 2.000 €/m² para a função comercial consoante se trate de uma cave, um r/c ou de uma sobre-loja e variando entre os 1750 e 1950€/m² no caso de habitação. Infelizmente, o concurso público para adjudicação da empreitada no quarteirão Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda encontra-se ainda em aberto pelo que não se consegue determinar com exactidão o possível ganho de cada proprietário com a reabilitação do quarteirão. Fica no entanto a ideia de que os ganhos para os proprietários rondam em média os 16 a 30% (tabela 4.9) do investimento realizado, isto se existir procura para os preços de venda fixados. Tendo em conta o risco da operação, esta margem garante alguma segurança embora, o proprietário da fracção 18 se encontre numa situação algo arriscada tendo em conta a reduzida margem de manobra.

Após algum atraso em relação ao previsto no documento estratégico por via do processo de expropriação onde o tribunal, por duas vezes, impugnou o avanço das obras, a Porto Vivo – SRU lançou vários concursos públicos para as obras de reabilitação neste emparcelamento. Um dos

concursos foi para as demolições necessárias, vencido pela empresa ‘ERI Engenharia’ que iniciou os trabalhos em Abril de 2008. A SRU lançou também concursos públicos para os estudos geológicos e para a montagem de andaimes. Como já foi abordado, existe também um concurso público para a empreitada que ainda se encontra a decorrer.

Debruçando-se para o outro lado da balança, verificou-se que o proprietário da parcela 17 recusou-se a entrar na reabilitação pelo que foi expropriado, processo ainda em decurso neste momento. A sua fracção estava arrendada a um comerciante que utilizava os pisos superiores para armazenar os seus stocks com quem não foi possível contactar (por já se terem iniciado as obras) de modo a perceber se desejaria prosseguir com o negócio após as obras ou, se até ao início das mesmas, se encontrava numa situação expectante por força das indemnizações a receber. Aliás, de acordo com o que o proprietário da parcela 17 mencionou, o facto de ter que conceder uma indemnização ao seu inquilino é que o retrain para uma colaboração com os restantes proprietários. Este achou que a rentabilidade resultante seria inferior à que esperaria. Assim, pretendia que a indemnização ficasse a cargo da Porto Vivo – SRU o que, dado não ir de encontro às regras seguidas por esta entidade, se seguiu a expropriação por utilidade pública, ficando a Porto Vivo – SRU com a propriedade desse edifício.

De notar também que o proprietário da parcela 18 não desejava entrar no processo pelo que iria ser expropriado. No entanto, optou por vender o edifício a um novo privado que assumiu o compromisso da reabilitação.

A parcela 23 também se encontrava ocupada para habitação antes do começo da recuperação dos edifícios. No entanto, não foi possível contactar o proprietário nem os dois inquilinos de modo a saber se estes iriam permanecer com uma fracção após a reabilitação do módulo.

4.5.3. BREVE REFLEXÃO

O exemplo descrito bem como o caso de estudo oferecem um conjunto de similaridades que moldam o modelo de reabilitação urbana levado a cabo pela Porto Vivo – SRU e que permitam uma compreensão prática da generalidade das intervenções.

Desde já se destaca o facto da reabilitação física se condicionar aos níveis de ocupação das fracções dos quarteirões em questão. Isto é, as grandes intervenções centram-se em edifícios sem ocupação residencial. Compreende-se esta forma de actuação se tivermos em conta que o objectivo deste modelo se rege por interesse privados, logo na procura de minimizar os custos da reabilitação. Assim sendo, o modo de actuação da SRU representa um modelo adequado para os vagos mas ineficaz no que se refere às fracções ocupadas. Neste sentido, ignoram-se os problemas com maior amplitude (sobrelotação em infra-estruturas em mau estado de conservação) como são aqueles existentes, por exemplo, nas fracções 1 e 3 do quarteirão Mouzinho da Silveira – Corpo da Guarda.

De modo pragmático, pode-se afirmar que este modelo impõe aos proprietários um investimento sem garantias concretas (apenas especulativas) de retorno financeiro. Para os proprietários com menos posses, a intervenção implica a contracção de empréstimo. Poderá assim questionar-se a legitimidade desta solução, sobretudo para os senhorios mais debilitados socioeconomicamente.

Finalmente, importa acrescentar que este modelo, apesar de tender a não intervir nas fracções habitadas, não implica que, em certas situações de emparcelamentos, tal não beneficie a solução global. Neste caso, inquilinos que não tenham possibilidades de suportar um aumento das rendas originadas pela intervenção, irão procurar habitação em lugares mais frágeis, transferindo debilidades socioeconómicas para outras unidades espaciais.

NOTAS FINAIS

5. 1. CARACTERÍSTICAS DO MODELO DE ACÇÃO ACTUAL NA BAIXA DO PORTO

A estratégia desenvolvida pela Porto Vivo – SRU propõe revitalizar o centro da cidade pela sua revalorização, extraindo valor do parque edificado degradado. Desse modo pretende-se recentrar política- e economicamente a Baixa do Porto. O modelo de intervenção assenta, portanto, exclusivamente na regeneração física dessa área central da cidade, recuperando os edifícios degradado e que se encontrem simultaneamente vagos. De referir que, para as habitações com esta última característica referida, julga-se uma plena adequação do modelo. Assim sendo, a intervenção ao nível dos quarteirões condiciona-se às situações de não ocupação das fracções, realizando operações de reparcelamento com a criação de habitações de alta qualidade. A estratégia de redinamização do mercado imobiliário destina-se sobretudo à fixação de estratos sociais das classes médias-altas/altas considerando os valores de venda exorbitantes previstos dos alojamentos. A renovação da imagem urbana pressupõe, paralelamente, intervenções no espaço público, tendo o produto final a capacidade de competir com o sector da habitação existente nos concelhos limítrofes.

Apesar da eficácia do modelo mediante alguns pré-requisitos identificados, as intervenções apresentam-se ainda muito pontuais e localizadas estrategicamente ao longo de alguns eixos estruturantes do centro da cidade. Se é verdade que pode ser argumentado que tal se deve a uma tentativa de dinamização da reabilitação, tal também não deve ser ingenuamente julgado, pois por detrás deste modelo insere-se uma estratégia política de procura de resultados com alta visibilidade e de forma imediatista. Não será por acaso que a conclusão das obras de reabilitação do quarteirão Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda está prevista para Outubro 2009, altura de eleições legislativas.

A ausência de financiamento público na recuperação da habitação implica que o modelo SRU se apoie em capitais privados para levar a cabo os seus objectivos, funcionando como meros agentes de mediação e regulação do processo de reabilitação física. Este modelo estabelece-se como uma parceria entre públicos e privados em que os primeiros geram toda a condução do processo por meio da desburocratização de alguns procedimentos administrativos e pela possibilitação das intervenções mediante algumas ferramentas especiais de que se destaca o poder de expropriação. Este, sem dúvida, resulta num dos melhores meios para contrabalançar com a falta de fundos públicos, e assim atrair o investimento dos privados.

Com os incentivos financeiros existentes de fraco alcance, o que na prática se impõe aos proprietários resume-se a um pedido de investimento (o que em muitos casos poderá resultar numa solicitação de endividamento) para recuperar as suas fracções. Ora, isto sem garantias de retorno desse investimento, pragmaticamente falando pois quem assegura que existe procura para a oferta que se pretende criar? Trata-se de uma questão de acreditar no mercado, assumindo-se um risco tal como outro qualquer inerente a investimentos privados. Mas uma questão de relevância que se levanta relaciona-se com

critérios de justiça pois o que se verifica é que um proprietário sem meios para encarar um investimento na reabilitação pode ser forçado a vender o seu bem imobiliário (ou ainda em último caso ser expropriado pela Porto Vivo – SRU) sem uma compensação financeira de âmbito público pelos anos a fio em que por via de uma legislação do arrendamento urbano demasiadamente protectora do inquilino andou a perder dinheiro. Pode não se tratar apenas de não querer abraçar um risco reabilitando, mas sim, impossibilidades para os proprietários mais debilitados socioeconomicamente.

Com os avanços dos projectos – isolados – nos bairros e sua materialização verifica-se que a tentativa de terciarização da Baixa prevista como outro ponto estratégico deste modelo de actuação é remetida para segundo plano. Embora se denotem preocupações do modelo relacionadas com aspectos mais criativos, o desenvolvimento cultural mas também turístico e do lazer revelam uma clara falta de pujança, talvez motivados pela ausência de programas que apóiem inovação de modo a dinamizar e articular potenciais investidores. De qualquer modo, estas áreas exigem investimento público pelo que claramente se entende a existência de estagnação nestes sectores de actividade dada a delicada situação financeira do município.

Se este modelo facilita as intervenções pela eliminação de alguma burocracia relacionada com os processos, convém notar que tal facto não significa o encurtamento temporal dessas mesmas intervenções. O exemplo no bairro Carlos Alberto ou mesmo o caso de Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda ilustram que nos projectos para os quais se revela necessário recorrer a algum processo expropriativo, os formalismos inerentes atrasam a intervenção, especificamente pela demora dos procedimentos judiciais. Se é certo que a agilização do processo de expropriação deveria ser reflectida de modo a não atrasar a reabilitação física, também não é menos verdade que em nome da justiça se mantenham os procedimentos legais actuais com vista a não se questionar um possível carácter autoritário das SRU's e a não retirar protecção aos proprietários por possíveis oportunismos de terceiros.

De certo modo, a expropriação aquando da intervenção num bairro funciona como factor de pressão para os proprietários relutantes na reabilitação dos seus edifícios e também acaba por fornecer uma garantia de que o processo de reabilitação não vai emperrar, aos que se interessam pela recuperação dos edifícios, nomeadamente os promotores privados. Com isto, os poderes especiais de expropriação acabam por dinamizar o mercado imobiliário. Cite-se o exemplo de alguns proprietários que chegam a vender os seus edifícios a novos investidores mesmo antes da reabilitação física estar programada. Mas não é de esquecer que este facto pode traduzir-se em situações especulativas.

Tal como alertado por Coaffee e Deas (2008), a imagem do lugar muda-se investindo nas pessoas e não apenas na melhoria da alteração da imagem urbana. É precisamente neste capítulo que a regeneração urbana do centro do Porto peca. De facto, defronta-se com a ausência de uma entidade pública ligada à revitalização económica e social do tecido local, tal como desempenhava a FDZHP (que neste momento se encontra sem grande actividade). A este propósito, o papel da Gestão da Área Urbana – GAU – poderá responder a essas necessidades. No entanto, ainda é precoce para formar uma opinião sobre a capacidade de resposta desta recente instituição. O que importa salientar é que estes programas paralelos requerem a canalização de fundos públicos e nesse aspecto, a candidatura efectuada ao QREN, para entre outros financiar os projectos da GAU, poderá ajudar a reverter os processos de declínio urbano existentes no centro do Porto.

Evidencie-se que o que está em causa não é tanto o papel da Porto Vivo – SRU no desempenho das suas funções mas a ausência de um paralelismo com os propósitos assistencialistas da FDZHP. Talvez um equilíbrio entre modelos propiciasse uma convergência para uma maior capacidade de resposta às necessidades locais.

5. 2. (IN)CONSEQUÊNCIAS PARA A BAIXA E CENTRO HISTÓRICO DO PORTO

Este modelo de actuação centra-se explicitamente na gentrificação do centro do Porto, ou seja, promovendo a sua reocupação por unidades familiares de estratos sociais detentores de condições socioeconómicas e culturais mais favoráveis às do tecido populacional existente actualmente nessa área.

Não se desvalorizando os propósitos e potenciais resultados que pode atingir o modelo Porto Vivo – SRU no que à re-habitação do centro da cidade diz respeito, é de importância maior neste ponto compreender os efeitos secundários desencadeados por este modo de actuação. Em primeiro lugar, ao criar habitações de qualidade superior pela recuperação dos edifícios degradados, está-se claramente a estreitar os estratos sociais (classes médias-altas/altas) passíveis de re-habitarem o centro da cidade do Porto. O resultado deste processo pode vir a tornar as desigualdades sociais mais aparentes. Isto é, apesar da melhoria da qualidade da imagem urbana, o fosso entre os que têm e os que não têm revela-se mais evidente (Blakeley e Evans, 2008).

Noutro ponto de vista válido mas, menos susceptível de ocorrer já que como regra geral o modelo não intervém na sua plenitude (através das operações de reparcelamento) em alojamentos ocupados, poderá se afirmar a tendência para a remoção das classes sociais típicas do centro histórico do Porto, que com as dificuldades desses estratos menos favorecidos poderá conduzir à transferência de problemas socioeconómicos para outras áreas da cidade (componente do ciclo da estigmatização). Esta dimensão aparentemente incontornável característica destes modelos de revalorização imobiliária reflecte também uma clara desvalorização de vectores imateriais de identidade, de cultura e de autenticidade.

O património intangível avalia-se pelos valores positivos da cidade que lhe permitem manter as feições, os comportamentos, a identidade e o carácter, face a si própria e face a todas as forças exteriores em que se move⁴. No entanto, estes pormenores não parecem ser suficientes para esbater a tendência negocial que a reabilitação física da Baixa do Porto está a assumir. De facto, a competitividade inevitável na procura de um futuro com maior vitalidade económica local remete para segundo plano estes factores identitários.

Se a regeneração física corresponde a uma componente importante do processo de reabilitação da Baixa do Porto, tal dimensão não deveria arrecadar o seu inteiro protagonismo. No centro do Porto identificam-se problemas que transcendem a dimensão física e que, realisticamente, apenas poderão ser enfraquecidos quando se verificar a existência de programas paralelos ao existente da Porto Vivo – SRU e que explicitamente se estructurem com mecanismos de financiamento público.

5. 3. POSICIONAMENTO DA PORTO VIVO – SRU NOS DIVERSOS MODELOS DE GOVERNÂNCIA

Generalizadamente, a revitalização urbana da Baixa do Porto resume-se a uma redinamização do mercado imobiliário. Fomenta-se a sua re-habitação pela recuperação de áreas degradadas recorrendo ao investimento privado que é incentivado pela facilitação dos processos administrativos e pela existência de programas de incentivos financeiros. Este apanhado do modelo de actuação permite classificá-lo como uma intervenção dirigida para a competitividade.

A retirada de cena do estado central e municipal enquanto sustentadores financeiros dos programas multidimensionais que existiram (principalmente da FDZHP), obrigaram a uma reformulação da

⁴ De acordo com a opinião do Arq. Rui Loza durante uma comunicação proferida em 2001.

essência destes modelos de intervenção no centro da cidade do Porto. De facto a contenção orçamental que se impôs levou a que se recorresse ao investimento privado para essa recuperação física e maior eficiência nos já por si selectivos apoios financeiros do sector público.

Poderá afirmar-se que a Porto Vivo – SRU resulta de um modelo de governância com bases competitivas, parte do resultado de uma forte competição interurbana dentro da Área Metropolitana do Porto. Este facto aliado à já referida insustentabilidade e incapacidade financeira do Estado central e também dos municípios forçou estes últimos a criar estruturas municipais variadas e dispersas tentando desresponsabilizá-los financeiramente por determinados sectores até então da sua competência. Estas novas empresas municipais regem-se por princípios de gestão privada, isto é com gestão eficiente no aproveitamento de recursos. E de facto, a Porto Vivo – SRU encaixa perfeitamente nestas tendências recentes.

Não se pretendendo assumir uma atitude demasiadamente rígida, constata-se - pela análise dos aspectos que originaram a Porto Vivo – SRU e que modelam o seu funcionamento - que o caso do Porto resulta de uma governância em que existe um forte entrosamento com as características que definem o modelo de governância do tipo ‘managerial’. De facto a contenção orçamental em que se encontra o município do Porto conduziu a uma reestruturação financeira nos últimos anos, originando um novo modelo de governação caracterizado por maior contenção, restrição e rigor nos seus investimentos de modo a reequilibrar financeiramente o município. Este estilo de governância no Porto traduz assim um estilo passivo de gestão, não promovendo financeiramente e a grande escala as estratégias de desenvolvimento económico local como acontece em modelos de governância ‘progrowth’ concretizados por avultados investimentos das entidades públicas e privadas.

No caso do Porto verificou-se uma passagem de modelo de governância com traços que caracterizam os modelos teóricos centrados na coesão social (‘corporatist’ e ‘welfare’) para uma abordagem mais competitiva das - e entre - instituições. O que importa desvendar no caso da reabilitação urbana é se a implementação de uma trajetória de desenvolvimento económico e social do centro da cidade do Porto resulta das reais necessidades do centro da cidade ou se apenas reflecte o perfil e as estratégias políticas dos autarcas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adair, A. – The financing of urban regeneration. *Land Use Policy*. 17:1 (2000). p. 147.
- Andersen, H. and Van Kempen, R. – New trends in urban policies in Europe: Evidence from the Netherlands and Denmark. *Cities*. 20:2 (2003). p. 77.
- Atkinson, R. – Discourses of partnership and empowerment in contemporary British urban regeneration. *Urban Studies*. 36:1 (1999). p. 59.
- Atkinson, R and Lejeune, S. – Area-based urban policy initiatives – The role of resident participation in England and France. *Cities Research Centre, Faculty of the Built Environment University of the West of England*. (2001).
- Ball, M. – Synergy in urban regeneration partnerships: property agents perspectives. *Urban Studies*. 40:11 (2003). p. 2239.
- Barata Salgueiro, T. *et al* – Gestão Urbana. *Publicação da Parque EXPO 98, SA*. (2002).
- Beaumont, J. – Governance and popular involvement in local antipoverty strategies in the U.K. and the Netherlands. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 5:2 (2003). p. 189.
- Blakeley, G. and Evans, B. – ‘it’s like maintaining a hedge’: Constraints on citizen engagement in community regeneration in East Manchester. *Public Policy and Administration*. 23:1 (2008). p. 100.
- Brindley, T. – Community roles in urban regeneration: New partnerships on London’s South Bank. *City*. 4:3 (2000). p. 363.
- Cameron, S. – Housing neighbourhoods and urban regeneration. *Urban Studies*. 31:7 (1994). p. 1211.
- Carley, M. – Urban partnerships, governance and the regeneration of Britain’s cities. *International Planning Studies*. 5:3 (2000). p.273.
- Chakravarty, S. & D’Ambrosio, C. – The measurement of social exclusion. *Review of Income and Wealth*. 52:3 (2006). p. 377.
- Church, A. and Reid, P - Urban power, international networks and competition: the example of cross-border competition, *Urban Studies*. 33:1 (1996). p.1297.
- CMP e MAOT (Eds) – Programa Polis – Plano estratégico da Frente da Ribeira da Cidade do Porto. *Câmara Municipal do Porto/Empresa Municipal de Gestão de Obras Públicas, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território*, Lisboa. (2001).
- Coaffee, J. and Healy, P. – ‘My voice: My place’: Tracking transformations in urban governance. *Urban Studies*. 40:10 (2003). p. 1979.
- Coaffee, J. and Deas, I. – The search for urban policy innovation in urban governance: Lessons from community-led regeneration partnerships. *Public Policy and Administration*. 23:2 (2008). p. 167.
- Collinge, C. - Spatial Articulation of the State: Reworking Social Relations and Social Regulation Theory. *Birmingham: Centre for Urban and Regional Studies* (1996).
- Cooke, P., Wilson, R. and Davies, C. - Urban networks in Britain: concept, indicators and analysis. *Working Paper No. 1. Centre for Advanced Studies, Cardiff*. (1999).
- Crafts, N. - Post-neoclassical endogenous growth theory: what are its policy implications?, *Oxford Review of Economic Policy*. 12:1 (1999). p.30.

- DiGaetano, A. and Strom, E. – Comparative urban governance: An integrated approach. *Urban Affairs Review*. 38:3 (2003). p. 356.
- Elander, I. – Partnerships and urban governance. *Unesco*. 172:1 (2002). p. 191.
- Fernandes, J. – Contributos para a coordenação territorial no ‘Grande Porto’. *Porto Cidade Região*. (2005). p. 263.
- Fernandes, J. – Reabilitação de centros históricos e reutilização da cidade: o caso de Porto-Gaia. *Conservar para quê?*. (2005). p. 213.
- Forrest, R & Kearns, A. – Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban Studies*. 38:12 (2001). p. 2145.
- Gallie, D. – Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion? *European societies*. 5:1 (2003). p. 1.
- Ginsburg, N. – Putting the social into urban regeneration policy. *Local Economy*. 14:1 (1999). p. 55.
- Hall, P. – Regeneration policies for peripheral housing estates: inward- and outward-looking approaches. *Urban Studies*. 34:5 (1997). p. 873.
- Hastings, A and Dean, J, - Challenging images: The implications of ‘image management’ for the regeneration of stigmatized housing estates. *Policy and Politics*. 31:2 (2003). p. 171.
- Hastings, A. – Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations. *Journal of Housing and the Built Environment*. 19:1 (2004). p. 233.
- Hibbit, K. – Tackling social exclusion: The role of social capital in urban regeneration on Merseyside – From Mistrust to trust? *European Planning Studies*. 9:2 (2001). p. 141.
- Hughes, J. – Building partnerships in urban regeneration: A case study from Belfast. *Community Development Journal*. 33:3 (1998). p. 205.
- Jones, P. and Evans, J. – Urban regeneration, governance and the state: Exploring notions of distance and proximity. *Urban Studies*. 43:9 (2006). p. 1491.
- Kearns, A. – New challenges for urban governance. *Urban Studies*. 37:5 (2000). p. 845.
- Kearns, A. – Social capital, regeneration & urban policy. *Centre for Neighbourhood Research*. 15:1 (2004). p. 1.
- Krivo, L. and Peterson, R. – Extremely disadvantaged neighborhoods and urban crime. *Social Forces*. 75:2 (1996). p. 619.
- Lawless, P. – Partnerships in urban regeneration in the UK: The Sheffield Central Area study. *Urban Studies*. 31:8 (1994). p. 1303.
- Loza, R e Campos, J. – Reabilitação do Centro Histórico Habitado: o caso do Porto. *Comunicação apresentada em seminário*. (2002).
- Martin, R. and Sunley, P. - Slow convergence? The new endogenous growth theory and regional development. *Economic Geography*. 74:1 (1998). p.201.
- Porto Vivo – SRU - Masterplan - Síntese executiva. *Porto Vivo SRU*, Porto. (2005)
- McGreal, S., Adair, A., Berry, J., Deddis, B. & Hirst, S. – Accessing private sector finance in urban regeneration: Investor and non-investor perspectives. *Journal of Property Research*. 17:2 (2000). p. 109.

- McGregor, A. – Social exclusion, urban regeneration and economic reintegration. *Urban Studies*. 32:10 (1995). p. 1587.
- Meegan, R. – ‘It’s not community round here, It’s neighbourhood’: Neighbourhood change and cohesion in urban regeneration policies. *Urban Studies*. 38:12 (2001). p. 2167.
- Moulaert, F., Rodriguez, A., & Swyngedouw, E. – The globalized city: Economic restructuring and social polarization in European cities. *Oxford: Oxford University Press*. (2003).
- Pierre, J. – Models of urban governance: The institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*. 34:3 (1999). p. 372.
- Pierre, J. – Comparative urban governance : Uncovering complex causalities. *Urban Affairs Review*. 40:4 (2005). p. 446.
- Porto Vivo – SRU – Documento estratégico para a Unidade de Intervenção Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda. *Porto Vivo – SRU*, Porto. (2007).
- Roberts, P., & Sykes, H. – Urban regeneration: A handbook. *SAGE Publications*. (2000).
- Schuller, T., Baron, S. and Field, J. – Social capital: A review and critique. *Oxford University Press*. (2000).
- Taylor, M. – Combating the social exclusion of housing estates. *Housing Studies*. 13:6 (1998). p. 819.
- Taylor, M. – Communities in the lead: Power, organizational capacity and social capital. *Urban Studies*. 37:5 (2000). p. 1019.
- Turok, I. – Cities, regions and competitiveness. *Regional Studies*. 38:9 (2004). p. 1069.
- Vázquez, I. Conceição, P., Batista, I. e Branco-Teixeira, M. – Regeneração urbana da região Norte. Câmara Municipal do Porto. (2000)
- Vázquez, I e Conceição, P. – A diversidade de programas de intervenção na cidade do Porto: avaliar o passado para enquadrar novos desafios. *Sociedade e Território*. 33:1 (2002). p. 75.
- Vázquez, I., Conceição, P., Sá Marques, T., Matos, P. e Moura e Sá, F. – Estudo estratégico para o enquadramento de intervenções de reabilitação urbana na Baixa do Porto. Laboratório de Planeamento do Território e Ambiente, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (2004).
- Warnaby, G., Bennison, D., Davies, B. & Hughes, H. – People and partnerships: Marketing urban retailing. *International Journal of Retail & Distribution Management*. 32:11 (2004). p. 545.
- Zetter, R., Griffiths, D., Sigona, N., Flynn, D., Pasha, T., & Beynon, R. – Immigration, social cohesion and social capital – What are the links? *Joseph Rountree Foundation*. 1:1 (2006). p. 1.

URL:

Câmara Municipal do Porto: www.cm-porto.pt

Diário da República electrónico: www.dre.pt

Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto: www.fdzhpporto.pt/index2.php

Instituto Nacional de Estatística: www.ine.pt

Instituto Nacional da Habitação e da Reabilitação: www.ihru.pt

Porto Vivo – SRU: www.portovivosru.pt

ANEXOS

A.I. AS ORIGENS DA COMPETITIVIDADE

A ideia de competitividade implica a identificação de um determinante fundamental da prosperidade de um lugar, isto é, a base para o crescimento sustentável nas economias modernas. A competitividade não se define como um fim a atingir, mas sim, uma indicação dos drivers e dinâmicas do sucesso económico. Podem-se delimitar três pilares fundamentais do desenvolvimento económico:

- A habilidade das empresas locais venderem os seus produtos em mercados externos ('vender');
- O valor desses produtos e a eficácia com que são produzidos ('produtividade');
- A utilização de recursos humanos locais e recursos naturais (indicadores como a 'taxa de empregabilidade').

A competitividade é função de complexas inter-relações entre essas variáveis. Se for reduzida a uma dessas variáveis apenas, arrisca-se a representar as bases da prosperidade de um lugar de um modo muito restritivo. Continuam a existir outras questões sobre os factores subjacentes a estas características que exigem uma análise mais aprofundada como os determinantes da produtividade (inovação, investimento, qualificações, infra-estruturas, empreendedorismo, etc) como também algumas questões de difícil medição. O termo pode ocultar importantes variações entre a posição competitiva de diferentes ramos da economia regional (diversidade). Pode também eclipsar o desempenho económico variável ao longo do tempo (volatilidade) e as consequências díspares do sucesso competitivo para diferentes áreas e grupos sociais (desigualdades) (Turok, 2004).

A.II. CARACTERÍSTICAS POSITIVAS E NEGATIVAS DA COMPETIÇÃO INSTITUCIONALIZADA

Claramente, a competição entre lugares não foi tradicionalmente considerada importante para a compreensão das dinâmicas do crescimento económico. Os processos comuns como a deslocalização implicam uma improdutividade ou uma falta de competitividade que podem ser encontrados noutro lugar. Ou seja, o sucesso de uma área pode se atingir às custas do declínio de outras (Cheshire e Gordon citados em Turok, 2004). A competição territorializada pode assim, ser inútil e desperdiçadora se as subvenções forem facultadas para incentivar a realocação das empresas, constituindo sobretudo, incentivos a retaliações sob a forma de inflações desse tipo de subsídios ou concessões nas normas ambientais e de emprego (uma soma das partes com resultados negativos).

Outro ponto negativo da concorrência entre territórios deve-se ao facto de que a rivalidade entre lugares ou o orgulho cívico inerentes a esses mesmos lugares, pode conduzir uma imitação desnecessária e consequente duplicação de recursos públicos, especialmente entre áreas adjacentes. Traduz-se em esforços promocionais adicionais para propósitos simbólicos e incentivos não garantidos para atrair a organização de eventos culturais ou desportivos. Pelo mesmo caminho, o apoio a sectores que proporcionam uma maior actividade económica sustentável pode ser negligenciado dado a sua menor visibilidade. A rivalidade entre cidades e regiões pode minar a reputação de ambas e falhar no reconhecimento ou no desenvolvimento de qualidades complementares que possam beneficiar todas as partes. Ao partilhar e trocar conhecimentos e recursos físicos e financeiros em riscos colectivos, podem beneficiar das economias de escala e, assim, ganhar uma vantagem competitiva colectiva em relação a outros lugares (Turok e Bailey citados em Turok, 2004).

Finalmente, a competição entre cidades e regiões pode gerar custos humanos substanciais e profundas desigualdades sociais para uma área consistentemente perdedora. Os lugares podem apresentar-se em desvantagem no início, talvez devido a uma localização periférica ou à carga de abandono físico e de

instituições técnicas e educacionais ‘démodé’. As forças de mercado podem agravar as disparidades territoriais num ciclo em forma de espiral, atraindo investimento para as que já se encontram em posição económica mais privilegiada, pois as melhores perspectivas de retorno imediato dos investimentos aí realizados proporcionam, logicamente, uma maior confiança por parte dos investidores (Turok, 2004).

Apesar destes aspectos negativos, obviamente que a competição traz consigo consequências positivas. A pressão nas administrações locais pode prevenir atitudes complacentes e encorajar a obtenção atempada de infra-estruturas, serviços e competências económicas adequadas. Com esta atitude é possível às cidades encontrar novas formas de atrair visitantes e investidores externos, enriquecendo as oportunidades de investimento e a qualidade de vida dos seus habitantes. Uma aposta na qualidade, diversidade e diferenciação (vantagens dinâmicas) valem mais do que a imitação e cortes orçamentais (vantagens estáticas) para produzir um efeito envolvente positivo em vez de não produzir acréscimos. Pode-se concluir que as cidades mais frágeis estão menos bem equipadas para competir em aspectos de qualidade mas melhor posicionadas para competir por projectos de menor valor, dados os valores mais baratos do solo (Turok, 2004).

Existe uma ambivalência compreensível entre os teóricos acerca do incentivo deliberado da competição institucionalizada (Oatley citado em Turok, 2004). É improvável a competição ser sempre ou inevitavelmente benéfica ou mesmo prejudicial. Depende muito da forma que assume e do contexto no qual se tenta implementá-la, incluindo a regulamentação das práticas competitivas contraproducentes e ocultas pelas autoridades nacionais e a existência de políticas compensatórias quando apropriado. Os governos têm um papel a desempenhar na criação de um ambiente que incentive práticas desejáveis, como o reforço da capacidade produtiva, maximização da utilização dos recursos físicos e humanos desempregados e a estimulação da inovação institucional. As actividades simplesmente ilusionistas podem ser desencorajadas, a não ser que existam razões económicas e sociais que o justifiquem.

A.III. OS MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO/EXCLUSÃO GERADOS PELOS GRANDES PROJECTOS URBANOS

As realidades urbanas da vida nas cidades contemporâneas de economias de capitalismo avançado mostram a emergência de uma série de tendências perturbadoras. Num ambiente no qual se presencia uma demonstração de capacidades e estratégias de afirmação entre as urbes e mesmo num contexto alargado à cidade-região, contrapõe-se um cenário marcado pela privação de certos lugares, a exclusão e o seu declínio (Hamnett citado em Moulaert, 2003). Este cenário negativo ocorre devido aos processos de reorganização da produção pela desindustrialização das cidades ocidentais - e consequente terciarização das mesmas - que acarretaram uma perda massiva de empregos e uma dificuldade acrescida para grande parte da população na reentrada no mercado de trabalho por falta de habilitações (Castells citado em Moulaert, 2003).

A aceleração destes processos díspares deixa algumas comunidades urbanas desenraizadas e deslocadas enquanto impulsiona outras para novos privilégios e vantagens em termos monetários e de controlo. O processo de globalização que é aclamado por uma nova elite mundial anunciando uma ‘nova’ estabilidade, prosperidade e crescimento a nível global é o mesmo que é difamado por outros como sendo o prenúncio do declínio irreversível. A crise sócio-cultural e económica inerente à globalização conduz a protestos e violência por parte dos mais desfavorecidos, acreditando estes serem os únicos caminhos para serem ouvidos pelo sector político, recebendo como resposta por parte deste a indiferença, a indignação e formas de conter essa violência. Está-se, portanto, perante duas realidades distintas. Para os privilegiados - aqueles que podem beneficiar das novas tecnologias e dos novos

modos de comunicação – a mobilidade e os acessos foram aumentados. Ao mesmo tempo, aqueles situados no final do processo – como os pobres, os idosos, os desempregados e os grupos de imigrantes – sofrem limitações por esse mesmo processo. Estas tendências levam, inevitavelmente, à fragmentação da sociedade e à exclusão social (Moulaert, 2003). A simultaneidade do crescimento económico e da extensão da pobreza, vulnerabilidade e exclusão constituem, hoje, a base para amplas clivagens sociais e territoriais (European Commission citado em Moulaert, 2003).

Os GPUs geram mecanismos particulares de integração e exclusão económica, social, política e cultural, relacionados com as dinâmicas de sub-sistemas (dos sistemas de produção, do mercado de trabalho, financeiro, imobiliário, agências de planeamento e políticas) e a sua articulação às várias escalas espaciais. Podem-se identificar algumas dessas dinâmicas de alguns dos sistemas e a forma como afectam os mecanismos de exclusão e integração (Moulaert, 2003):

- Criação de empregos e desemprego para os trabalhadores menos qualificados: Não é afectado apenas pela origem geográfica dos trabalhadores nem da forma como os fluxos migratórios são regulados, mas também pela interacção entre a regulação do mercado de trabalho e as condições de trabalho dentro da União Europeia e dos Estados Membros. As práticas dos processos de trabalho informal são partilhadas pelos países e rapidamente saltam de lugar para outro, particularmente, na construção, lazer, retalho e outras actividades de serviços. Como consequência, podem surgir desequilíbrios nos mercados urbanos de trabalho e criar desemprego adicional entre os residentes com menores qualificações, sejam eles de origem nacional ou estrangeira;
- Criação de emprego e desemprego para os trabalhadores qualificados ou altamente qualificados: As observações acerca da degradação das condições de trabalho e de desregulação aplicam-se a estas categorias de trabalhadores, embora numa proporção menor do que para os trabalhadores sem qualificações. Estas classes de trabalhadores são geralmente mais móveis – mobilidade de uma equipa de engenharia para outra, de uma obra para outra, por exemplo. As consequências na qualidade do trabalho são difíceis de avaliar, mas o mercado de trabalho para engenheiros, arquitectos, gestores, etc tornou-se evidentemente, mais global. As consequências para o mercado de trabalho urbano não são facilmente previsíveis mas é óbvio que o ambiente competitivo para os profissionais locais da arquitectura, engenharia, construção, do imobiliário e da gestão continua a reforçar-se. Profissionais mais móveis tendem a melhorar os seus rendimentos, enquanto aqueles que limitam o seu trabalho a um raio de acção local são muitas vezes penalizados financeiramente;
- Criação de emprego e desemprego ao nível sectorial: Os GPUs, com impacto global-local, concentram impactos directos e indirectos na composição sectorial do mercado de trabalho urbano. Essas alterações não são neutras em termos do número de empregos criados ou destruídos, níveis de habilitações, condições de trabalho, níveis salariais, etc. Grande parte desses projectos urbanos canaliza profissionais altamente qualificados, na área da consultoria, engenharia e arquitectura, e ao mesmo tempo, emprego para os baixos qualificados nos serviços pessoais, de consumo e produção que acompanham a implementação desses projectos;
- Fragmentação de identidades urbanas: a exclusão de diferentes mecanismos sociais (ambiente urbano, qualidade da educação e dos serviços públicos, processos de decisão política, habitação, etc) combinado com a mobilidade ascendente de grupos de profissionais directa- ou indirectamente envolvidos nos GPUs, reflecte-se ao nível das identidades urbanas. Se na cidade pós-moderna a fragmentação das imagens urbanas se

tornou mais complexa e variada, isto exige uma preocupação crescente com questões como a emancipação, a afirmação da identidade e a justiça socio-cultural;

- **Deslocação da habitação:** A introdução de GPUs, usualmente, conduz à destruição de significativa parte do parque edificado e do ambiente sócio-espacial das classes mais desfavorecidas que acolhem esse tipo de projectos. Com excepção de algumas cidades bem planeadas, este facto origina a perda do ambiente de vida familiar para um grande número de famílias, muitas das quais que já apresentam problemas de baixos rendimentos do agregado. O acesso a habitação alternativa torna-se, assim, praticamente impossível, e pode raramente ser obtido pelo mesmo preço. Além disso, os GPUs incluem a construção de novas habitações para as classes mais ricas, pelo que, os padrões existentes de segregação social são geralmente exacerbados;
- **Geração de rendimentos e procura de poder:** A implementação de um GPU tende a segregar ainda mais as classes sociais na medida em que a recolocação de famílias com baixos rendimentos ocorre, na maior parte das vezes, no sentido de as deslocar para localizações mais baratas, mais pobres, menos seguras, com inadequados serviços sociais, com pior qualidade do ensino, etc, isto é, afastando-as da centralidade, logo com menor acesso a serviços e recursos. Forçosamente, esta situação conduz a uma perda de qualidade de vida e aumentos nos custos de transportes e comunicação (para melhores escolas, hospitais, administração pública, etc). Para cidades em que os problemas de pobreza já são agudos, esta redistribuição de classes sociais apenas vem agravar o fenómeno de segregação social das cidades;
- **Erosão democrática dos processos de tomada de decisão:** Em geral, vários agentes públicos e privados desempenham um papel numa ou mais fases da implementação de um GPU. No discurso oficial dos governos locais, este género de estratégia é apresentada como um exemplo de cooperação a seguir entre o sector público e o privado ou entre a democracia e o mercado. No entanto, os grupos sociais envolvidos nos processos de decisão parecem ser seleccionados de uma elite no mundo dos negócios, da política e do planeamento. Os interesses dos ditos mais pequenos, como instituições ou associações de carácter social, regra geral, marginalizados do planeamento e concepção dos processos de planeamento. A representação democrática tende a incluir apenas os interesses económicos gerais da cidade em vez dos interesses de bairros de habitação considerados 'hostis'; e os interesses do mercado tendem a serem mais globais do que virados para a escala local. Estas dinâmicas de representação política podem reforçar a exclusão social. É oportuno frisar que na esfera política, a exclusão dos espaços sociais e das redes de poder, dos processos políticos e das estruturas e dinâmicas de tomada de decisão constituem factores-chave para a exclusão social. Nesse sentido, o isolamento social e espacial de sectores e comunidades em privação dos centros de poder e a sua ausência - ou exclusão directa - dos processos de tomada de decisão acerca dos seus futuros, contribui decisivamente para a intensificação dos processos de divisão e segregação social. A concentração de privação, particularmente em áreas urbanas e bairros de habitação fomenta a formação de comunidades excluídas que, frequentemente, são reproduzidas pelas muitas iniciativas que, alegadamente, as tentam irradiar (Geddes citado em Moulaert, 2003); e
- **Fluxos monetários, fluxos de investimento e o mercado financeiro:** os GPUs representam o investimento de activos que habitualmente combinam capital de uma variedade de fontes e instituições, desde investidores e autoridades locais até ao financiamento da União Europeia e instituições financeiras internacionais. A interacção entre fluxos de

investimento e a reconstrução de áreas urbanas é um elemento-chave na reestruturação das relações socioeconómicas por via de relacionamentos ‘gloais’. Esses processos de reestruturação aumentam, muitas vezes, o poder de grupos de interesse financeiro supra-locais e focam a sua atenção em projectos com alto potencial de retorno, em detrimento do investimento no desenvolvimento social e económico de programas dirigidos ao combate à exclusão social.

A.IV. REGIME EXCEPCIONAL DE REABILITAÇÃO URBANA PARA AS ZONAS HISTÓRICAS E ÁREAS CRÍTICAS DE RECUPERAÇÃO E RECONVERSÃO URBANÍSTICA - DEC. LEI 104/2004 DE 7 DE MAIO

A degradação das condições de habitabilidade, de salubridade, de estética e de segurança de significativas áreas urbanas do País impõe uma intervenção do Estado tendente a inverter a respectiva evolução.

A par das áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, conceito legalmente já definido, merecem uma atenção particular as zonas urbanas históricas, cujas conservação, recuperação e adaptação constituem um verdadeiro imperativo nacional.

Através do presente diploma é criado um regime jurídico excepcional de reabilitação das referidas áreas, em obediência a diversos princípios, que importa explicitar.

O primeiro princípio é o de que, no quadro dos poderes públicos, a responsabilidade pelo procedimento de reabilitação urbana cabe, primacialmente, a cada município.

Neste sentido, é concedida aos municípios a possibilidade de constituírem sociedades de reabilitação urbana às quais são atribuídos poderes de autoridade e de polícia administrativa como os de expropriação e de licenciamento.

O segundo princípio é o da necessidade de conceder aos poderes públicos meios efectivos de intervenção.

Para tanto, são criadas as referidas sociedades de reabilitação urbana, instrumento empresarial por via do qual se promoverá, mediante decisão dos órgãos dos municípios, o procedimento de reabilitação urbana.

O terceiro princípio é o do controlo por parte dos poderes públicos de todo o procedimento de reabilitação.

Para o efeito, o regime agora criado mantém sempre sob o domínio e iniciativa dos municípios, ou da empresa que para o efeito constituírem, todos os passos que o procedimento de reabilitação implica. O quarto princípio é o da ponderação dos direitos e obrigações dos proprietários e do equilíbrio na protecção dos direitos dos arrendatários.

Desde logo, é reafirmado o princípio geral de que é aos proprietários que cabe promover a reabilitação dos seus imóveis.

Por outro lado, é concedido aos proprietários o direito, no quadro do documento estratégico de intervenção definido pelos poderes públicos, de solicitarem que o próprio município ou a empresa constituída para o efeito proceda às obras programadas, sem que o seu direito de propriedade seja posto em causa. Admite-se, inclusivamente, que o município ou a empresa criada para o efeito habilite os proprietários, mediante contrato, a realizarem as obras directamente e por sua própria conta. Na hipótese de os proprietários não exercerem este seu direito, e de os seus prédios virem a ser expropriados, beneficiarão ainda do direito de preferência caso o imóvel de que eram proprietários, depois de reabilitado, seja colocado à venda.

Foi ainda considerada a situação de parte dos proprietários abrangidos aceitarem as condições de reabilitação definidas e outros não.

Nesta eventualidade, os primeiros terão a oportunidade de manter a propriedade do imóvel, suportando os custos em que se incorra com a reabilitação.

No que respeita aos arrendatários, reforçaram-se os seus direitos em caso de expropriação, prevendo o direito de suspensão do contrato e de reocupação do imóvel, bem como o direito de preferência em caso de novo arrendamento.

O quinto princípio é o do incentivo económico à intervenção dos promotores privados no processo de reabilitação.

Neste âmbito, criou-se um quadro de referência para um contrato de reabilitação urbana, a celebrar entre o município, ou a sociedade de reabilitação urbana constituída para o efeito, e os promotores privados, nos termos do qual as partes, dotadas de uma quase plena liberdade negocial, ajustarão os termos em que o promotor privado procederá às operações de reabilitação urbana. Salvaguardou-se, por razões imperiosas de transparência, a escolha do promotor privado por concurso público, deixando-se a cada município e para cada situação uma margem muito ampla de fixação dos critérios de contratação.

O sexto princípio é o da celeridade procedimental e da certeza quanto ao tempo de duração dos procedimentos, enquanto elementos essenciais ao empenhamento dos agentes económicos. Neste sentido, é de sublinhar que, face ao regime geral do Código do Procedimento Administrativo, alguns procedimentos são simplificados, os prazos legais são reduzidos, recorre-se em todas as situações ao instituto do deferimento tácito e, como já se referiu, a autoridade pública de reabilitação dispõe sempre do domínio e iniciativa dos procedimentos.

O procedimento de reabilitação urbana agora legalmente disciplinado visa concertar o imperativo público da reabilitação com os interesses sociais e, até, de teor humanitário que esta operação envolve. A articulação deste regime com a nova lei do arrendamento, com os incentivos concedidos pelo Governo e com a possibilidade de o Estado celebrar contratos-programa com os municípios constituirá um factor acrescido de sucesso daquela concertação de interesses.

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Assim:

No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/2003, de 10 de Dezembro, e nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições gerais sobre reabilitação urbana

Artigo 1.º

Âmbito

1 - O presente diploma regula o regime jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

2 - Para efeitos do número anterior, entende-se por «reabilitação urbana» o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração,

ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

3 - Consideram-se «zonas históricas» as como tal classificadas em plano municipal de ordenamento do território.

4 - Na falta de plano municipal de ordenamento do território ou sendo este omissivo, as zonas históricas são delimitadas por deliberação da assembleia municipal, mediante a aprovação de plano de pormenor nos termos do disposto nos n.os 1 e 2 do artigo 12.º do presente diploma.

5 - As áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística são as assim declaradas nos termos do artigo 41.º da Lei dos Solos, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, na redacção em vigor.

6 - As operações de reabilitação a efectuar nas zonas históricas e nas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística revestem-se, para todos os efeitos, de interesse público urgente.

7 - Ficam excluídos do âmbito de aplicação do presente diploma os bens imóveis afectos a uso militar.

CAPÍTULO II

Sociedades de reabilitação urbana

Artigo 2.º

Sociedades de reabilitação urbana

1 - Para promover a reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, os municípios podem criar empresas municipais de reabilitação urbana nas quais detenham a totalidade do capital social.

2 - Em casos de excepional interesse público, a reabilitação urbana poderá competir a sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos com participação municipal e estatal.

3 - Podem participar nas empresas referidas no número anterior os municípios, as pessoas colectivas da administração indirecta do Estado, quando devidamente autorizadas por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela, e as pessoas colectivas empresariais do Estado.

Artigo 3.º

Direito aplicável

1 - As empresas constituídas nos termos do presente diploma regem-se pelo regime das empresas municipais, constante da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, ou pelo regime do sector empresarial do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, consoante a maioria do capital social seja detido pelo município ou pelo Estado.

2 - Às referidas empresas é igualmente aplicável o regime jurídico especial em matéria de poderes de autoridade, de planeamento, de licenciamento e de expropriação fixado pelo presente diploma.

Artigo 4.º

Denominação

A denominação das empresas deve integrar a expressão «SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana», doravante designadas por SRU.

Artigo 5.º

Objecto social

1 - As SRU têm como objecto promover a reabilitação urbana das respectivas zonas de intervenção.

2 - Do objecto social deverá constar a identificação da respectiva zona de intervenção e, no caso de empresas municipais, igualmente a referência ao município a que respeita.

Artigo 6.º

Competência

1 - No âmbito de procedimentos de reabilitação urbana regulados por este diploma, compete às SRU:

a) Licenciar e autorizar operações urbanísticas;

b) Expropriar os bens imóveis e os direitos a eles inerentes destinados à reabilitação urbana, bem como constituir servidões administrativas para os mesmos fins;

c) Proceder a operações de realojamento;

d) Fiscalizar as obras de reabilitação urbana, exercendo, nomeadamente, as competências previstas na secção V do capítulo III do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redacção em vigor, com excepção da competência para aplicação de sanções administrativas por infracção contra-ordenacional, a qual se mantém como competência do município;

e) Exercer as competências previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 42.º, no n.º 2 do artigo 44.º e no artigo 46.º, todos da Lei dos Solos.

2 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, as atribuições e competências referidas nas alíneas a), b), d) e e) do número anterior consideram-se transferidas dos municípios para as SRU, que as exercerão em exclusivo, durante o procedimento de reabilitação urbana, nas respectivas zonas de intervenção.

3 - Mantêm-se as competências dos órgãos autárquicos no que diz respeito a obras a executar nas zonas de intervenção antes da aprovação do documento estratégico, bem como, depois da aprovação deste documento, relativamente a obras que não se insiram no procedimento de reabilitação urbana.

Artigo 7.º

Zonas de intervenção

1 - O acto ou contrato de constituição da empresa deve estabelecer os limites geográficos das respectivas zonas de intervenção sujeitas a reabilitação urbana.

2 - Se depois da respectiva constituição o município pretender atribuir novas zonas de intervenção às SRU poderá fazê-lo através de deliberação da câmara municipal.

3 - No caso de SRU detidas maioritariamente pelo Estado, a decisão a que se refere o número anterior compete, conjuntamente, aos Ministros das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Habitação e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, sob proposta da câmara municipal.

Artigo 8.º

Extinção

1 - As SRU extinguem-se por deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, no caso de empresas total ou maioritariamente detidas pelos municípios, ou por decisão conjunta dos Ministros das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Habitação e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

2 - A extinção referida no número anterior deve ocorrer sempre que estiver concluída a reabilitação urbana da zona de intervenção, revertendo os bens da empresa extinta para os seus accionistas na proporção das respectivas participações sociais.

CAPÍTULO III

Licenciamento e planos de pormenor

Artigo 9.º

Competência e isenção de licenciamento

1 - As operações urbanísticas executadas pelas SRU, dentro da respectiva zona de intervenção, estão isentas dos procedimentos de licenciamento e autorização previstos no artigo 4.º do regime jurídico da urbanização e da edificação, carecendo os projectos de simples aprovação da câmara municipal, após audição das entidades exteriores ao município que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação.

2 - Tendo sido constituída a SRU, compete-lhe licenciar ou autorizar as operações de loteamento e as obras de construção executadas pelos proprietários ou por parceiros privados, nos termos definidos no artigo 6.º e sempre de acordo com o disposto no regime jurídico da urbanização e da edificação, bem como com o disposto no artigo seguinte.

Artigo 10.º

Procedimento especial de licenciamento ou autorização

1 - As operações urbanísticas executadas pelos proprietários ou por parceiros privados estão sujeitas a autorização ou licença administrativa, consoante a área em questão esteja ou não abrangida por plano de pormenor.

2 - No âmbito do procedimento de licenciamento há lugar a consulta, em simultâneo, às entidades que nos termos da lei se devam pronunciar, consulta essa cuja promoção deve ser efectuada pelo presidente do conselho de administração da SRU, ou pelo presidente da câmara municipal, no prazo máximo de cinco dias a contar da data do requerimento inicial, excepto se o interessado fizer prova da solicitação prévia dos pareceres, autorizações ou aprovações.

3 - Os pareceres, autorizações ou aprovações das entidades consultadas devem ser recebidos pelo presidente do conselho de administração da SRU, pelo presidente da câmara municipal ou pelo interessado, consoante quem houver promovido a consulta, no prazo de 15 dias a contar da data da recepção do processo pelas referidas entidades, considerando-se haver concordância com a pretensão formulada se não forem recebidos dentro do mesmo prazo.

4 - O presidente do conselho de administração da SRU ou o presidente da câmara municipal decide:

a) Sobre o procedimento de licenciamento, no prazo de 20 dias contados, consoante o caso, da data da recepção do requerimento inicial, quando previamente efectuadas as consultas, ou do último dos pareceres, autorizações ou aprovações emitidos pelas entidades referidas no n.º 2, ou ainda do termo do prazo para a recepção dos mesmos pareceres, autorizações ou aprovações;

b) Sobre o procedimento de autorização, no prazo de 10 dias contados, consoante o caso:
i) Da data da recepção do requerimento inicial, se o IPPAR tiver sido previamente consultado ou quando não haja lugar a consulta deste Instituto;

ii) Da data de recepção do parecer do IPPAR, ou ainda do termo do prazo para a recepção do mesmo parecer, nos casos de consulta obrigatória a este Instituto.

5 - Todos os demais prazos aplicáveis previstos no regime jurídico da urbanização e da edificação são reduzidos para metade.

Artigo 11.º

Comissão especial de apreciação

1 - Pode ser constituída junto de cada município ou SRU uma comissão especial de apreciação, composta pelas entidades que nos termos da lei se devem pronunciar sobre os pedidos de licenciamento, cujo parecer, assinado por todos os seus membros com menção expressa da respectiva qualidade, substitui, para todos os efeitos, os pareceres, autorizações e aprovações referidos no n.º 2 do artigo anterior.

2 - O parecer considera-se favorável se não for emitido no prazo de 10 dias, devendo as entidades que se opõem ao pedido de licenciamento manifestar, por escrito e de forma fundamentada, ao presidente do conselho de administração da SRU ou ao presidente da câmara, a sua posição.

3 - A promoção da constituição da comissão compete ao município ou à SRU, através de solicitação escrita dirigida ao presidente do órgão executivo das entidades competentes, ou ao dirigente máximo do serviço, no caso do Estado, para que indique o respectivo representante.

4 - A competência atribuída por lei aos órgãos das diversas entidades que se devem pronunciar no âmbito dos procedimentos de licenciamento e autorização pode ser delegada em qualquer inferior hierárquico para efeitos do disposto no n.º 1 do presente artigo.

Artigo 12.º

Decisão sobre planos de pormenor

1 - Sempre que tal seja necessário ou conveniente, nomeadamente face à natureza e dimensão das operações, compete à câmara municipal tomar a decisão de elaboração de um plano de pormenor com vista à realização das operações de reabilitação urbana.

2 - Os planos de pormenor a que se refere o número anterior revestirão a modalidade simplificada prevista no n.º 2 do artigo 91.º do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, na redacção em vigor.

3 - Sempre que a operação urbanística se insira em zona para a qual não existe plano de pormenor, caso tenha sido constituída SRU, esta deve notificar a câmara municipal para que se pronuncie sobre se entende conveniente ou necessária a elaboração de tal instrumento de gestão territorial.

4 - Para efeitos do disposto no número anterior, da notificação deve constar o teor da deliberação sobre a unidade de intervenção, bem como, se for o caso, todos os elementos disponíveis relativos à intervenção que a SRU pretende que seja levada a efeito.

5 - A câmara municipal deve responder no prazo de 20 dias, considerando-se que dispensa a elaboração de plano de pormenor se não se pronunciar dentro daquele prazo.

6 - A câmara municipal poderá encarregar a SRU da execução técnica de planos de pormenor.

CAPÍTULO IV

Procedimento de reabilitação urbana a cargo de SRU

Artigo 13.º

Princípios gerais

- 1 - A reabilitação urbana deverá ser prioritariamente levada a cabo pelos proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis a recuperar.
- 2 - As SRU deverão apoiar os proprietários na preparação e execução das acções de reabilitação.
- 3 - As SRU deverão informar os proprietários, demais titulares de direitos reais e arrendatários sobre os respectivos direitos e deveres no processo de reabilitação urbana, nomeadamente sobre as eventuais comparticipações financeiras públicas ou bonificações de crédito a que os mesmos podem aceder.

Artigo 14.º

Definição das unidades de intervenção

- 1 - A reabilitação urbana na zona de intervenção será realizada mediante a definição pela SRU de unidades de intervenção.
- 2 - A unidade de intervenção corresponderá, regra geral, a um quarteirão, pátio ou rua, podendo em casos de particular interesse público corresponder a um edifício.

Artigo 15.º

Documento estratégico

- 1 - Uma vez tomada a decisão relativamente à definição de uma concreta unidade de intervenção, e, se for o caso, aprovado o plano de pormenor nos termos do artigo 12.º, compete à SRU elaborar para a unidade em questão um documento estratégico, nos termos do número seguinte.
- 2 - Constam do documento estratégico:
 - a) A definição dos edifícios a reabilitar e a extensão das intervenções neles previstas;
 - b) A indicação dos respectivos proprietários, demais titulares de direitos reais e arrendatários, nos termos do artigo 37.º do presente diploma;
 - c) Um projecto base de intervenção, no qual se descrevem as opções estratégicas em matéria de reabilitação, designadamente no que concerne a habitação, acessibilidades, equipamentos, infra-estruturas ou espaço público, quando a intervenção inclua estas áreas, explicando sumariamente as razões das opções tomadas de modo a reflectir a ponderação entre os diversos interesses públicos relevantes;
 - d) A planificação e estimativa orçamental das operações a realizar;
 - e) A indicação dos eventuais interessados em colaborar com os proprietários na recuperação dos imóveis.
- 3 - Do documento estratégico fará ainda parte o auto de vistoria de cada uma das edificações, identificando o respectivo estado de conservação do ponto de vista da segurança, salubridade e estética.
- 4 - Cumprido o disposto no artigo 12.º, a SRU poderá abrir concurso para apresentação de propostas de documento estratégico.
- 5 - A totalidade dos proprietários em causa, directamente ou através de um promotor, poderá apresentar à SRU proposta de documento estratégico, cabendo àquela pronunciar-se sobre a proposta no prazo de 30 dias, sob pena de se considerar a mesma rejeitada.

6 - A proposta, quando apresentada directamente pelos proprietários, deverá indicar o nome, morada e demais elementos de contacto de um único representante designado por aqueles, ao qual a SRU dirigirá as notificações e com o qual manterá os contactos que se mostrarem necessários.

7 - A aprovação do documento estratégico, no quadro da situação prevista no n.º 5, não dispensa a celebração entre os particulares ou o promotor e a SRU do contrato previsto no n.º 1 do artigo 18.º do presente diploma.

8 - O documento estratégico deve ter em conta os direitos adquiridos através de licenças ou autorizações eficazes.

9 - Depois de aprovado, o documento estratégico poderá vir a ser alterado por motivo de interesse público superveniente, devendo essa alteração respeitar o disposto nos artigos 16.º e 17.º, com as devidas adaptações.

10 - A vistoria referida no n.º 3 do presente artigo deverá ser realizada pela SRU ou por entidade por esta aceite.

Artigo 16.º

Participação dos interessados na elaboração do documento estratégico

1 - Quando o documento estratégico for elaborado sem recurso ao disposto nos n.os 5 e 6 do artigo anterior, deve a SRU garantir o direito de participação dos interessados no procedimento de elaboração daquele documento.

2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, a SRU deverá comunicar publicamente a conclusão da elaboração de um projecto base de documento estratégico através da afixação de avisos em todos os edifícios integrados na unidade de intervenção.

3 - Os interessados poderão, durante o prazo de 20 dias contados da afixação dos avisos, apresentar à SRU as sugestões e críticas que entenderem, devendo esta facultar-lhes para consulta o projecto base e todos os elementos relevantes relativos ao mesmo.

Artigo 17.º

Notificação aos proprietários e sujeição a registo

1 - Excepto na situação prevista no n.º 5 do artigo 15.º, uma vez concluída a elaboração do documento estratégico, a SRU deverá notificar os proprietários, demais titulares de direitos reais conhecidos e arrendatários da decisão referida no artigo 15.º, bem como do conteúdo daquele documento, e promover a dinamização do processo com vista à assunção pelos proprietários da responsabilidade de reabilitação.

2 - Relativamente àqueles para cuja propriedade esteja prevista a expropriação no documento estratégico, nomeadamente por o espaço em questão se destinar a arruamentos ou equipamentos públicos, a SRU deverá de imediato dar início às negociações de aquisição da propriedade apresentando a respectiva proposta.

3 - A notificação a que se refere o n.º 1 processa-se através de carta registada a enviar no prazo máximo de cinco dias depois de concluído o documento estratégico.

4 - Sem prejuízo do disposto no artigo 37.º, caso sejam desconhecidos a identificação ou o paradeiro de algum dos proprietários ou titulares de direitos reais, procede-se à citação edital no próprio prédio, pelo prazo de 15 dias, e faz-se publicar anúncio com o mesmo conteúdo do edital num jornal de grande circulação nacional.

5 - O acto de aprovação do documento estratégico fica sujeito a registo, competindo à SRU pedir a sua inscrição no registo predial de cada um dos prédios abrangidos.

Artigo 18.º

Procedimento por via de acordo

1 - Na sequência da notificação do documento estratégico, os proprietários de um mesmo edifício poderão:

a) Assumir directamente a reabilitação do edifício, estabelecendo com a SRU um contrato em que se fixem prazos, quer para a sujeição das obras a autorização ou licença administrativa quer para a execução das mesmas;

b) Acordar com a SRU os termos da reabilitação do seu edifício, encarregando aquela de proceder a essa reabilitação, mediante o compromisso de pagamento das obras acrescido de comissão de gestão a cobrar pela SRU e das demais taxas devidas nos termos da lei.

2 - No caso de as obras a realizar respeitarem a partes comuns do edifício, o acordo dos proprietários será prestado pela assembleia de condóminos, nos termos da lei, sem prejuízo do prazo previsto no artigo seguinte.

3 - Para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1 do presente artigo, a SRU enviará a cada proprietário uma proposta de contrato, bem como a menção de disponibilidade para dar início imediato às negociações.

4 - O valor das obras referidas na alínea b) do n.º 1 do presente artigo deve corresponder a valores razoáveis de mercado e a comissão de gestão deve ser calculada tendo em vista o equilíbrio orçamental da SRU e não objectivos lucrativos.

Artigo 19.º

Prazo

1 - O acordo dos proprietários a que se refere o artigo anterior deve ser prestado no prazo máximo de 60 dias contado da data em que a notificação do documento estratégico se considera efectuada, prorrogável por decisão da SRU.

2 - O silêncio equivale a falta de acordo.

Artigo 20.º

Intervenção forçada

1 - Na falta do acordo de todos os proprietários sobre a reabilitação da sua fracção, ou de deliberação favorável da assembleia de condóminos quanto à reabilitação das partes comuns, a SRU toma directamente a seu cargo a tarefa de reabilitação do edifício ou de parte deste, conforme o disposto no número seguinte, devendo para o efeito adquirir a propriedade daqueles que não consentiram na reabilitação, ou, se necessário, do edifício, quando se trate da reabilitação de partes comuns.

2 - No caso previsto no número anterior, os proprietários que pretendam colaborar na reabilitação da sua fracção deverão:

a) Celebrar um contrato com a SRU, ou com a empresa prevista no artigo 31.º, mediante o qual esta se encarregará de proceder à reabilitação da sua fracção;

b) Proceder eles mesmos às obras na sua fracção, celebrando para o efeito um contrato com a SRU, no qual se comprometam a cumprir prazos e prestem garantias adequadas.

3 - Caso os acordos a que se refere o número anterior não sejam obtidos no prazo de 30 dias a contar do termo do prazo previsto no artigo 19.º, o município ou a SRU poderá proceder à expropriação do imóvel ou fracção.

4 - O disposto no presente artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, aos edifícios não afectos ao regime da propriedade horizontal.

Artigo 21.º

Expropriação por utilidade pública

1 - Caso tal se revele necessário, a SRU procederá à expropriação dos imóveis ou fracções a reabilitar nos termos do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, com as especificidades previstas neste diploma.

2 - Os expropriados gozam de todos os direitos e garantias consagrados no Código das Expropriações, salvo os que sejam expressamente afastados por este diploma.

3 - Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 13.º do Código das Expropriações, são consideradas de utilidade pública as expropriações dos imóveis e direitos a eles relativos para a execução das operações de reabilitação urbana previstas neste diploma.

4 - A propriedade dos imóveis expropriados será adquirida pela SRU.

Artigo 22.º

Servidões

1 - Podem ser constituídas as servidões necessárias à reinstalação e funcionamento das actividades localizadas nas zonas de intervenção.

2 - No caso de tal se revelar necessário, à constituição das servidões aplica-se o regime previsto no Código das Expropriações, para a expropriação por utilidade pública.

Artigo 23.º

Posse administrativa

As expropriações previstas neste diploma têm carácter de urgência, podendo a SRU tomar posse administrativa imediata do bem expropriado.

Artigo 24.º

Indemnização

1 - No cálculo do montante das indemnizações seguem-se os critérios previstos nos artigos 23.º e seguintes do Código das Expropriações, com as especificidades constantes do presente artigo.

2 - O montante da indemnização calcula-se com referência à data da declaração de utilidade pública e deve corresponder ao valor real e corrente dos imóveis expropriados no mercado, sem contemplação das mais-valias resultantes da reabilitação da zona de intervenção e do próprio imóvel.

3 - Quando esteja em causa a expropriação de edifícios ou construções e respectivos logradouros, a justa indemnização deve corresponder ao valor da construção existente, atendendo-se, designadamente, aos elementos referidos no n.º 1 do artigo 28.º do Código das Expropriações e ao valor do solo com os edifícios ou construções nele implantados.

4 - Para os efeitos do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 28.º do Código das Expropriações, na expropriação de edifícios ou fracções com contratos de arrendamentos anteriores à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, na redacção em vigor, o valor a considerar é o das rendas a valores de mercado e não o das efectivamente recebidas pelo expropriado.

Artigo 25.º

Direito de preferência dos antigos proprietários

- 1 - No momento da primeira alienação das fracções ou imóveis já reabilitados, os antigos proprietários dos bens expropriados terão direito de preferência.
- 2 - A entidade que pretenda vender o bem reabilitado deverá notificar o antigo proprietário da sua intenção, com indicação do preço proposto, por meio de carta registada com aviso de recepção, tendo aquele o prazo de oito dias para declarar se pretende readquirir o bem.
- 3 - O preço proposto deve corresponder ao preço base pelo qual o bem será colocado no mercado, no caso de o antigo proprietário não exercer a preferência.
- 4 - Caso, na sequência do não exercício do direito de preferência previsto nos números anteriores, a entidade expropriante apenas venha a encontrar comprador por um preço inferior ao preço base deverá novamente notificar o antigo proprietário, comunicando-lhe o projecto de venda e as cláusulas do respectivo contrato, para exercício de segundo direito de preferência, no prazo de oito dias.
- 5 - O direito de preferência estabelecido neste artigo prevalece sobre o direito de preferência estabelecido na lei a favor do arrendatário na venda do local arrendado.

Artigo 26.º

Direitos dos arrendatários habitacionais

- 1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, a expropriação faz caducar o arrendamento para habitação, aplicando-se o disposto no artigo 30.º do Código das Expropriações.
- 2 - Para além do disposto no artigo 30.º do Código das Expropriações, e sem prejuízo de chegarem a acordo noutros termos com a SRU ou com o município, no caso de imóveis que não se destinem a ser demolidos durante a operação de reabilitação ou que, sendo demolidos, se destinem a ser reconstruídos, desde que, em ambas as situações, para eles esteja prevista a manutenção de fracções destinadas a habitação, os arrendatários têm ainda direito de:
 - a) Optar pela suspensão do contrato de arrendamento pelo período em que, por força das operações de reabilitação, não possam ocupar o imóvel, seguindo-se o regime de actualização de renda previsto no artigo seguinte;
 - b) Optar pela manutenção do contrato, com aumento de renda nos termos do artigo seguinte, no caso de não ser necessário desocupar a fracção durante as obras.
- 3 - Findas as obras, os arrendatários que tenham optado pela suspensão do contrato têm direito de reocupar a respectiva fracção, ou, não havendo fracção que lhe corresponda na nova planta, outra no mesmo imóvel, ou no imóvel construído no mesmo local da unidade de intervenção de que a SRU ou o município sejam ou venham a ser proprietários por força da operação de reabilitação urbana, que satisfaça as necessidades do seu agregado.
- 4 - Tendo presente o disposto no número anterior, no caso de o número de fogos do imóvel que se destina a habitação e de que a SRU ou o município sejam ou venham a ser proprietários na sequência da operação de reabilitação ser inferior ao número de arrendatários com o direito a que se refere o n.º 2, o direito à suspensão do contrato é conferido segundo o seguinte regime de prioridade:
 - a) Em primeira prioridade, os mais idosos;
 - b) Em igualdade de circunstâncias daqueles, os de rendimentos mais baixos;
 - c) Se a igualdade de circunstâncias se mantiver, os titulares de arrendamentos mais antigos.

5 - Com a expropriação, a posição contratual dos senhorios nos contratos de arrendamento transmite-se para a SRU ou para o município.

6 - A opção dos arrendatários a que se refere o n.º 2 deve ter lugar na fase de expropriação amigável, devendo a entidade expropriante informar os arrendatários expressamente dessa possibilidade e do respectivo prazo de exercício.

7 - A SRU ou o município, se for o caso, devem assegurar o realojamento durante o período das obras daqueles arrendatários habitacionais que optem pela suspensão do contrato.

8 - Para os efeitos de realojamento temporário, o município ou a SRU podem optar por instalar os arrendatários em unidades residenciais, podendo propor-lhes essa solução para efeitos do acordo a que se refere o n.º 2.

9 - Por unidade residencial entende-se prédio urbano, ou parte dele, destinado ao alojamento em ambiente semi-independente, garantindo áreas independentes, designadamente quartos e instalações sanitárias, áreas independentes ou não para confecção de refeições, e partilha de algumas funções comuns, como a assistência e serviços.

10 - O disposto no n.º 2 do presente artigo não se aplica aos arrendatários que disponham no mesmo concelho, ou em concelho limítrofe, de outra habitação que satisfaça adequadamente as necessidades de habitação do seu agregado.

Artigo 27.º

Regime especial de actualização de renda

1 - No caso de os arrendatários previstos no artigo anterior optarem pela suspensão do contrato, a respectiva renda será actualizada, segundo critérios de mercado, até ao limite de:

a) 10% do rendimento líquido mensal do agregado familiar, caso este não exceda dois salários mínimos nacionais;

b) 15% do rendimento líquido mensal, nos restantes casos.

2 - O limite máximo a que se refere o número anterior será fixado pela SRU ou pelo município, com base nos valores de mercado apurados e nas declarações de IRS dos membros do agregado familiar do arrendatário relativas ao ano anterior ao da fixação da renda.

3 - Caso o limite máximo a que se refere o n.º 1 seja inferior ao valor da renda já praticada não haverá lugar a actualização da renda.

4 - Caso o arrendatário não forneça à SRU ou ao município os elementos a que se refere o n.º 2, no prazo que lhe for fixado, não inferior a 10 dias, considera-se que renunciou ao direito à manutenção ou suspensão do contrato.

5 - Salvo acordo em contrário das partes, o valor fixado pela SRU ou pelo município passa a constituir o valor da renda, imediatamente aplicável no mês em que os arrendatários reocupem a fracção ou, no caso previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo anterior, no mês seguinte ao da notificação do mesmo.

6 - A decisão da SRU ou do município a que se refere o n.º 2 pode ser impugnada nos tribunais administrativos de círculo territorialmente competentes, de cuja sentença não cabe recurso.

7 - As rendas fixadas nos termos deste artigo vigorarão, no mínimo, durante períodos de 12 meses, devendo os arrendatários apresentar anualmente à SRU, ou ao município, depois de extinta aquela, as declarações de IRS dos membros do respectivo agregado familiar para efeitos de eventual aumento de

renda, no caso de, por aplicação do disposto no n.º 1 deste artigo, o valor desta passar a ser mais elevado.

Artigo 28.º

Direito de preferência dos arrendatários habitacionais

1 - Os arrendatários habitacionais cujos contratos de arrendamento caduquem como consequência da expropriação têm direito de preferência em qualquer arrendamento que o proprietário pretenda celebrar até 18 meses a contar da emissão do alvará de utilização que tenha como objecto a respectiva fracção ou imóvel depois de reabilitado.

2 - O direito de preferência referido no número anterior é extensível às situações em que, na sequência da reabilitação, à fracção anteriormente ocupada pelo arrendatário corresponda outra com a mesma localização na planta, ainda que com maior ou menor área, ou com diversa disposição interna.

3 - A notificação para efeitos do exercício do direito de preferência é efectuada para a morada que o arrendatário tiver indicado à entidade expropriante, e o referido direito deve ser exercido no prazo de oito dias a contar da recepção da notificação.

Artigo 29.º

Direitos dos arrendatários não habitacionais

1 - No caso de arrendamentos comerciais para cuja fracção esteja prevista a utilização comercial depois da operação de reabilitação urbana, o arrendatário tem o direito de optar entre a indemnização por caducidade do arrendamento e a reocupação da fracção nos termos de um novo contrato de arrendamento, mediante o pagamento de uma renda calculada com base em valores de mercado, sem prejuízo da indemnização pela interrupção da actividade durante o período de realização das operações de reabilitação.

2 - Na falta de acordo, a renda a que se refere o número anterior será fixada por um tribunal arbitral necessário, cujo regime consta do artigo seguinte.

3 - A opção a que se refere o n.º 1 deve ter lugar durante a fase de expropriação amigável.

4 - Caso a decisão arbitral seja proferida em data posterior à da reocupação do imóvel ou fracção, a renda será devida desde a data da reocupação mas sobre os montantes já vencidos não incidirão quaisquer juros.

5 - O disposto neste artigo aplica-se, com as necessárias adaptações, aos contratos de arrendamento para indústria, para o exercício de profissões liberais e para outros fins não habitacionais.

Artigo 30.º

Regras aplicáveis ao tribunal arbitral

1 - O tribunal arbitral previsto no n.º 2 do artigo anterior é constituído por três árbitros.

2 - A parte que pretende promover a arbitragem comunicará à outra parte, por correio registado ou telefax, o requerimento arbitral, do qual conste o valor da renda que considera adequada e os respectivos fundamentos de facto e de direito, bem como a nomeação de um árbitro.

3 - A outra parte dispõe de 10 dias úteis para contestar, devendo indicar o valor da renda que considera adequado e os respectivos fundamentos de facto e de direito, bem como nomear um árbitro.

4 - A falta de contestação no prazo previsto no número anterior equivale à confissão do pedido.

5 - Caso a parte requerida recorra ao apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono, o prazo previsto no n.º 3 apenas começa a contar a partir da data da notificação ao patrono nomeado da sua

designação, ou a partir da notificação ao requerente do pedido de nomeação de patrono da respectiva decisão de indeferimento.

6 - A não apresentação de requerimento para efeitos de apoio judiciário na modalidade de nomeação de patrono no prazo de 10 dias úteis a contar da data da notificação do requerimento arbitral equivale igualmente à confissão do pedido.

7 - Os dois árbitros deverão, em 10 dias úteis, nomear, por acordo, um terceiro árbitro, que presidirá.

8 - Caso no prazo previsto no número anterior não se verifique acordo entre os dois árbitros, estes deverão notificar as partes da falta de acordo, podendo qualquer delas, de imediato, requerer ao presidente do tribunal da relação da área do imóvel a nomeação do terceiro árbitro.

9 - Constituído o tribunal, este fixará, ouvidas as partes, as regras processuais aplicáveis, tendo presente, nomeadamente, os princípios da descoberta da verdade material, do contraditório e da celeridade processual.

10 - A decisão arbitral deve ser proferida no prazo de três meses a contar da constituição do tribunal, prazo este prorrogável pelo tribunal apenas em casos de absoluta necessidade.

11 - Da decisão tomada pelo tribunal arbitral cabe recurso sobre matéria de direito para o tribunal da relação competente em função do lugar da situação do imóvel.

12 - Cada parte suporta os custos com o árbitro que nomear e com o seu patrono, bem como os custos próprios com comunicações e produção de prova.

13 - Aos demais custos, nomeadamente referentes aos honorários do terceiro árbitro e às despesas de instalação e funcionamento do tribunal, são aplicáveis as regras gerais sobre custas.

14 - As partes podem, em alternativa, acordar em recorrer à mediação, a árbitro único ou a arbitragem institucionalizada para dirimir o litígio sobre o montante da renda.

Artigo 31.º

Contratos com parceiros privados

1 - A SRU poderá celebrar contratos de reabilitação urbana com parceiros privados que se encarregarão de executar a reabilitação da unidade ou unidades de intervenção, ou de parte destas.

2 - A escolha dos parceiros privados será feita através de concurso público, o qual deverá respeitar prazos adequados de apresentação das propostas e os demais princípios concursais.

3 - Caso o concurso fique deserto, o contrato poderá ser celebrado por ajuste directo, desde que o seja em condições substancialmente idênticas às estabelecidas para efeitos de concurso.

4 - Caso o processo de reabilitação em causa resulte de documento estratégico aprovado por via de concurso, nos termos do n.º 4 do artigo 15.º, no concurso previsto no presente artigo pode ser considerado como factor de preferência na selecção do concorrente vencedor, em caso de propostas que mereçam, à luz dos outros critérios, ponderação semelhante, o facto de ter vencido o anterior concurso.

Artigo 32.º
Intervenção directa da SRU

1 - Competirá à SRU promover directamente a reabilitação urbana:

- a) Nos casos em que opte por não celebrar contrato de reabilitação urbana;
- b) Nos casos em que o concurso a que se refere o n.º 2 do artigo anterior fique deserto e não recorra ao ajuste directo previsto no n.º 3 do mesmo artigo.

2 - Atendendo à urgência das intervenções, as SRU ficam isentas da aplicação do disposto no regime das empreitadas de obras públicas relativamente às empreitadas de valor inferior ao estabelecido para efeitos de aplicação da directiva da União Europeia relativa à coordenação de processos de adjudicação de obras públicas.

Artigo 33.º
Concurso público

Compete às SRU aprovar o programa de cada um dos concursos a que se refere o n.º 2 do artigo 31.º, devendo do mesmo constar, designadamente:

- a) A identificação do objecto do concurso, incluindo a delimitação clara da área a reabilitar;
- b) Os requisitos de admissão dos concorrentes no que respeita às exigências de idoneidade, habilitações profissionais e capacidades técnicas, económicas e financeiras mínimas;
- c) Os prazos de prestação de esclarecimentos e de apresentação das propostas;
- d) O modo de apresentação das propostas;
- e) Os critérios de adjudicação e respectivas ponderações;
- f) A existência, ou não, de uma fase de negociações com um ou mais candidatos;
- g) O prazo durante o qual os concorrentes ficam obrigados a manter as suas propostas.

Artigo 34.º
Contrato de reabilitação urbana

1 - O parceiro privado escolhido celebrará com a SRU um contrato de reabilitação urbana, através do qual se obriga a proceder à reabilitação de unidade ou unidades de intervenção, ou de parte destas.

2 - Pode o contrato de reabilitação urbana prever a transferência para o parceiro privado dos direitos de comercialização dos imóveis reabilitados e de obtenção dos respectivos proventos, podendo, nomeadamente, ficar acordada a aquisição do direito de propriedade ou do direito de superfície dos bens a reabilitar por parte deste, ou a atribuição de um mandato para a venda destes bens por conta da SRU.

3 - A transferência do direito de propriedade ou do direito de superfície da SRU para terceiros, nomeadamente para o promotor privado, apenas será válida após o processo de reabilitação do imóvel em causa estar concluído.

4 - O contrato de reabilitação urbana deverá regular, designadamente:

- a) A transferência, ou não, para o parceiro privado da obrigação de aquisição dos prédios existentes na área em questão, sempre que tal aquisição se possa fazer por via amigável;
- b) A responsabilidade pela condução dos processos expropriativos que se revelem necessários para aquisição da propriedade pela SRU ou pelo município;

- c) O modo de pagamento entre as partes do valor das indemnizações devidas por força das expropriações;
- d) A obrigação de preparar os projectos a submeter a licenciamento, de os submeter a licenciamento, de promover as obras de reabilitação urbana e de requerer as respectivas licenças de utilização;
- e) Os prazos em que as obrigações das partes devem ser cumpridas;
- f) As contrapartidas a pagar por qualquer das duas partes contratantes, as quais poderão ser fixadas em espécie;
- g) O eventual dever do parceiro privado procurar chegar a acordo com os proprietários interessados na reabilitação da respectiva fracção sobre os termos da reabilitação da mesma e a eventual cessão da posição contratual da SRU a favor do parceiro privado, no caso de aquela ter já chegado a acordo com os proprietários;
- h) O eventual dever da SRU ou do parceiro privado por conta desta de proceder ao realojamento temporário dos arrendatários que pretendam reocupar o imóvel reabilitado;
- i) As garantias de boa execução do contrato a prestar pelo parceiro privado.

Artigo 35.º

Poderes de fiscalização das SRU

- 1 - Compete às SRU fiscalizar o cumprimento por parte dos parceiros privados contratados das obrigações assumidas através do contrato de reabilitação urbana.
- 2 - Compete às SRU fiscalizar a execução das obras de reabilitação.
- 3 - Os parceiros privados contratados, bem como os proprietários dos imóveis, devem colaborar com os municípios e com as SRU no exercício da fiscalização, permitindo-lhes o acesso aos imóveis e aos documentos relativos à reabilitação urbana que esta solicitar.

CAPÍTULO V

Disposições finais

Artigo 36.º

Procedimento de reabilitação conduzido pelos municípios

Os municípios que assumam tarefas de reabilitação urbana em zonas históricas ou áreas de recuperação e reconversão urbanística, sem intervenção de SRU, podem optar por seguir o regime previsto neste diploma, incluindo o regime previsto no n.º 2 do artigo 32.º

Artigo 37.º

Conceito de titulares de direitos reais

Para os efeitos dos procedimentos de reabilitação urbana regulados por este diploma, consideram-se titulares de direitos reais sobre os edifícios ou fracções aqueles que no registo predial, na matriz ou em títulos bastantes de provas que exibam figurem como titulares de tais direitos, sempre que se trate de prédios omissos ou haja manifesta desactualização dos registos e das inscrições aqueles que pública e notoriamente forem tidos como tais.

Artigo 38.º

Regime especial de constituição de propriedade horizontal

1 - No âmbito dos procedimentos da reabilitação urbana previstos no presente diploma, pode ser constituída propriedade horizontal relativamente a fracções que não reúnam as condições previstas no artigo 1415.º do Código Civil, sob condição resolutiva de virem a satisfazê-las no termo das operações de reabilitação urbana.

2 - A falta de observância dos requisitos previstos no artigo 1415.º do Código Civil no termo das operações de reabilitação urbana importa a sujeição do prédio ao regime de compropriedade, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 1416.º do Código Civil.

Artigo 39.º

Suprimento de incapacidade de menores, inabilitados ou interditos

As SRU têm legitimidade para requerer judicialmente o suprimento da incapacidade de menores, inabilitados ou interditos que sejam titulares de direitos reais sobre imóveis objecto dos procedimentos de reabilitação urbana previstos no presente diploma.

Artigo 40.º

Contratos-programa

As SRU podem celebrar contratos-programa com o Estado, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro, na redacção em vigor.

Artigo 41.º

Fundos de investimento imobiliário

1 - Para a execução da reabilitação urbana, poderão constituir-se fundos de investimento imobiliário fechados de subscrição particular.

2 - A subscrição de unidades de participação nos fundos referidos no número anterior pode ser feita em dinheiro ou através da entrega de prédios ou fracções a reabilitar.

3 - Para o efeito previsto no número anterior, o valor dos prédios ou fracções será determinado pela entidade gestora do fundo, dentro dos valores de avaliação apurados por dois avaliadores independentes registados na Comissão do Mercado de Valores Mobiliários e por aquela designados.

4 - As entidades gestoras de fundos de investimento imobiliário podem concorrer aos concursos a que se refere o artigo 31.º, para efeitos da celebração do contrato de reabilitação a que se refere o artigo 34.º

5 - Em tudo o que não contrarie o presente artigo aplica-se o regime jurídico dos fundos de investimento imobiliário fechados de subscrição particular estabelecido no Decreto-Lei n.º 60/2002, de 20 de Março.

6 - Os Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Habitação podem regulamentar o disposto no presente artigo através de portaria conjunta, designadamente no que respeita à aplicação dos artigos 20.º e 31.º aos fundos de investimento imobiliário.

Artigo 42.º

Dever de cooperação

Todas as entidades públicas e privadas devem cooperar activa e empenhadamente na prossecução do interesse público de reabilitação urbana.

Artigo 43.º

Aplicação a procedimentos em curso

1 - Sem prejuízo dos direitos adquiridos, o regime previsto neste diploma aplica-se aos procedimentos de reabilitação urbana já iniciados.

2 - Pode ser atribuído às SRU que venham a ser constituídas o exercício de competências relativas a procedimentos de reabilitação já indicados.

3 - Os municípios com procedimentos de reabilitação em curso poderão transferir as respectivas posições contratuais para as SRU que venham a constituir.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 17 de Janeiro de 2004. - José Manuel Durão Barroso - Maria Manuela Dias Ferreira Leite - Maria Celeste Ferreira Lopes Cardona - Carlos Manuel Tavares da Silva - Pedro Manuel da Cruz Roqueta - António Pedro de Nobre Carmona Rodrigues - Amílcar Augusto Contel Martins Theias.

Promulgado em 26 de Abril de 2004.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 27 de Abril de 2004.

O Primeiro-Ministro, José Manuel Durão Barroso.

A.V. ENQUADRAMENTO LEGAL DAS SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA – SRU

No sentido de favorecer e estimular *‘a reconstrução e manutenção de habitações, potenciando um aproveitamento adequado do património existente, facultando aos municípios instrumentos ajustados à concretização de acções que restituam a utilização do património subaproveitado, valorizando-o e integrando-o na oferta de habitação e, ainda, aperfeiçoando os mecanismos de expropriação de imóveis degradados, tendo por objectivo agilizar o processo de aquisição pelo Estado ou pelas autarquias de prédios em ruínas, combatendo a tendência especulativa dos terrenos onde se implementam’* (Citado do programa eleitoral do actual Governo) surgiu em 2004, um Regime Jurídico Excepcional para a Reabilitação Urbana – Dec. Lei 104/2004 de 7 de Maio.

O contexto espacial de actuação deste enquadramento legal encerra-se nas Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística – ACRRU, que no caso do Porto foi definido nos termos do Dec. Regulamentar nº 11/2000 - e, particularmente, nas zonas urbanas históricas de modo a proporcionar a conservação, recuperação e readaptação desses espaços urbanos, encarado como *‘imperativo nacional’*.

Assim, respondendo à necessidade urgente de intervenção no tecido edificado, alvo de uma degradação contínua, que a longo prazo poderá conduzir a uma perda irreversível do património urbanístico e consequente depauperamento do espaço urbano, aparecem as Sociedades de reabilitação Urbana - SRU. Estas empresas instituídas pelos municípios, já que a estes últimos compete a responsabilidade pelo procedimento da reabilitação urbana, deverão constituir-se por capitais sociais detidos na totalidade pelo município ou, em casos excepcionais, por sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos - através da elaboração do Documento Estratégico, o equivalente a um projecto de licenciamento para a unidade de intervenção definida pela SRU em questão.

A desburocratização de todos os procedimentos de modo a acelerar o processo de reabilitação urbana constitui um das bases das SRU. Outro dos princípios gerais em que se apoia esta ferramenta legal, consiste em depositar nos proprietários a responsabilidade pela reabilitação dos seus imóveis, beneficiando do direito de solicitarem que as SRU ou outras empresas para o mesmo efeito, procedam às obras programadas sem prejuízo do direito de propriedade. As SRU actuarão, assim, no sentido de habilitar os proprietários a realizarem as obras por sua própria conta. Não se chegando a tal acordo, as SRU, servindo-se dos poderes especiais de expropriação, entre outros, que lhes é conferido no Regime Jurídico Excepcional para a Reabilitação Urbana, poderão adquirir ou expropriar o edifício, tomando imediatamente posse administrativa do mesmo. Motivos de interesse público urgente (Válido dentro das ACRRU e nas zonas históricas. Entende-se por zonas históricas as áreas assim classificadas nos planos municipais de ordenamento do território – PMOT – ou, na inexistência ou omissão destes últimos, as zonas delimitadas por deliberação da Assembleia Municipal) em torno das operações de reabilitação a realizar (excepto imóveis ligados a uso militar) permitem esta transferência instantânea de proprietários. Ainda assim, os ex-proprietários, caso o pretendam, poderão alavancar o direito de preferência aquando da venda do edifício.

Cumulativamente a este instrumento que confere um ponto positivo a favor das SRU, destacam-se os poderes de licenciamento, de autorização de operações urbanísticas, de fiscalização bem como obrigações de proceder a operações de realojamento. Desta forma, assegura-se a o controlo de todo o mecanismo por parte do sector público.

As operações urbanísticas executadas pela SRU dentro da respectiva zona de intervenção - definidas no acto ou contrato de constituição das SRU -, consideram-se isentas de procedimentos de licenciamento e autorização (preconizados no artigo 4º do regime jurídico da edificação e urbanização), aumentando a celeridade do processo. Apenas passam pela simples aprovação da câmara municipal, após audição das entidades exteriores ao município a quem compete emitir parecer, autorização ou aprovação. Quanto às operações promovidas pelos proprietários apenas ficam sujeitas a licenciamento e autorização administrativa no caso de o local não ser abrangido por um plano de pormenor. À SRU, compete o licenciamento ou autorização das operações de loteamento e obras de construção pretendidas pelos proprietários ou por parceiros privados.

Cabe à SRU definir as unidades de intervenção, objecto de obras de reabilitação, e respectiva elaboração do documento estratégico. No entanto, poderá ser aberto um concurso para apresentação de propostas desta última tarefa à qual a totalidade dos proprietários em causa, quer directamente quer por via de um promotor, poderão participar. Nesse caso, a SRU deverá pronunciar-se sobre essa proposta num prazo de 30 dias sob pena de se considerar rejeitada. À falta de propostas dos proprietários e demais interessados, a versão final do documento estratégico deverá contemplar eventuais sugestões e críticas apontadas por estes (no prazo de 20 dias a partir da afixação dos avisos nos edifícios integrados na unidade de intervenção, anunciando a conclusão da elaboração do projecto-base de documento estratégico, usufruindo do direito de participação) a um projecto-base do referido documento e deverá conter:

- A definição dos edifícios a reabilitar e a extensão das intervenções previstas;
- Indicação dos respectivos proprietários, arrendatários e demais titulares;
- Um projecto-base de intervenção, no qual se descrevem as opções estratégicas em matéria de reabilitação: habitação, acessibilidades, equipamentos, infra-estruturas ou espaço público (com a justificação das opções tomadas de modo a reflectir a ponderação entre os diversos interesses públicos relevantes);
- A planificação e estimativa orçamental;

- A indicação dos eventuais interessados em colaborar com os proprietários na recuperação dos imóveis; e
- O auto de vistoria do estado de conservação de cada uma das edificações (do ponto de vista da segurança, salubridade e estética).

Este documento deverá ainda considerar os direitos adquiridos através de licenças ou autorizações eficazes. Após a sua aprovação, a SRU deverá solicitar a inscrição de cada um dos prédios no registo predial podendo, no entanto, ser alterado posteriormente por motivo de interesse público.

Após a notificação aos proprietários, arrendatários e demais titulares para a realização das obras de reabilitação urbana nas fracções ou prédios por estes abrangidos, os proprietários deverão assumir directamente a reabilitação do edifício ou encarregar a SRU de proceder a essa reabilitação - mediante o compromisso de pagamento da mesma acrescido de comissão de gestão a cobrar pela SRU. Para tal, à SRU caberá promover e dinamizar o processo por mediação entre as partes envolvidas.

No caso das obras de reabilitação abarcarem partes comuns de edifícios, é necessário o acordo entre proprietários a obter num prazo máximo de 60 dias. Passado este período, e em falta de acordo, a SRU procede a uma intervenção forçada adquirindo ou expropriando o edifício ou fracções deste. As obras a cargo da SRU poderão ser realizados por entidades privadas desde que contratadas a partir de concurso público (na ausência de propostas celebra-se um contrato por ajuste directo) para posterior alienação. O carácter urgente das intervenções inibe as intervenções da aplicação da directiva da União Europeia relativa à coordenação de processos de adjudicação de obras públicas.

A expropriação de um edifício ou fracção leva à caducidade do contrato de arrendamento com o senhorio, transmitindo-se esta posição para a SRU. Assim, no caso de imóveis que não se destinem a ser demolidos durante a sua reabilitação ou que, sendo demolidos, se destinem a serem reconstruídos, desde que, em ambas as situações, para eles esteja prevista a manutenção de fracções destinadas a habitação, os arrendatários têm o direito de optar entre a suspensão do contrato enquanto não puderem ocupar o edifício por causa das obras ou optar pela manutenção do contrato em caso contrário.

Em qualquer dos casos, prevê-se um aumento das rendas, findas as obras se o arrendatário optar pela suspensão do contrato ou na passagem da SRU a seu senhorio no caso da manutenção do contrato em limites de:

- 10% do rendimento líquido mensal do agregado familiar, caso este não exceda dois salários mínimos nacionais; ou
- 15% do rendimento líquido mensal nos restantes casos.

Durante as obras, se for necessário desocupar o edifício ou fracção, a SRU deve assegurar o realojamento desses arrendatários habitacionais (instalação dos arrendatários em ambientes semi-independente, não se aplicando no caso de os arrendatários disporem no mesmo concelho ou concelho limítrofe de outra habitação).

Findas as obras, os arrendatários que tenham optado pela suspensão do contrato têm o direito de reocupar as respectivas habitações sendo que não existindo fracção que lhes corresponda, a SRU deverá assegurar uma habitação para o arrendatário no mesmo edifício se possível, ou no mesmo local da unidade de intervenção de que a SRU ou o município sejam ou venham a ser proprietários.

Também com esta regulamentação se salvaguardam os direitos dos arrendatários através do direito de preferência. Assim, aos arrendatários habitacionais cujos contratos caduquem como consequência da expropriação é-lhes consagrado o direito de preferência em qualquer arrendamento que o proprietário pretenda celebrar até 18 meses a contar da emissão do alvará de utilização que tenha como objecto a respectiva fracção ou imóvel depois de reabilitado ou, ainda, a uma nova fracção ou imóvel atribuída

como resultado da reabilitação. No caso dos arrendatários não habitacionais, estes têm o direito de optar entre a indemnização por caducidade do arrendamento e a reocupação da fracção nos termos de um novo contrato de arrendamento (mediante o pagamento de uma renda calculada em função dos valores de mercado, sem prejuízo da indemnização pela interrupção da inactividade durante o período de realização das operações de reabilitação).

A.VI. INQUÉRITO REALIZADOS

A.VI.1. CRUARB:

- Qual o modelo de financiamento que sustentava as acções deste modelo?
- Qual a intensidade dos resultados alcançados por este modelo?

A.VI.2. Porto Vivo – SRU:

- Existiu participação activa dos proprietários privados na elaboração do projecto base e do documento estratégico para o bairro Mouzinho da Silveira – Corpo da Guarda?
- Se sim, que sugeriram eles?
- Algum proprietário recorreu a programas de apoio à reabilitação para ajuda financeira? Que programa e o proprietário de que parcela?
- Algum proprietário recorreu ao financiamento com crédito bonificado das partes não participadas dos programas de apoio através do IHRU ou das instituições bancárias parceiras?
- A CMP conseguiu algum apoio financeiro dos programas de apoio existentes, na reabilitação dos edifícios que lhe pertencem? Que parcelas?
- Existem arrendatários a usufruir de algum tipo de apoio social através de programas de protecção social existentes como o Rendimento Social de Inserção por exemplo?
- No bairro Carlos Alberto, existiram oito casos de expropriações. Que tipo de expropriação e em que parcelas?
- Que motivos referiram esses proprietários para não aceitarem assinar contratos de reabilitação?
- Existiram casos de expropriações amigáveis ou litigiosas no bairro Mouzinho da Silveira/Corpo da Guarda? De que parcelas?
- No que se refere ao direito de suspensão de contrato de uma fracção expropriada amigavelmente, qual a solução de alojamento para os agregados arrendatários que fiquem de fora dos critérios de selecção do ponto 4 do art. 26º (idosos, rendimentos mais baixos e contratos de arrendamento mais antigos por ordem de preferência) quando a área resultante dum emparcelamento não é suficiente para as suas necessidades? É lhes oferecida a possibilidade de irem a habitar outra habitação de características semelhantes em termos de localização e renda ou apenas são indemnizados?
- Existiu alguma situação desse género? Se sim, o inquilino de que parcela?
- Não se indemnizam, embora de valor inferior, as pessoas que optem por outra habitação para compensar o desgaste social e psicológico de uma pessoa que é obrigada a mudar de morada, sobretudo quando muitas vezes se trata de idosos e a viverem sós?
- O que levou a uma equação financeira negativa no bloco menor?
- Qual o motivo do atraso das obras em relação aos prazos definidos no Documento Estratégico?
- Que outras dificuldades foram sentidas durante todo o processo?
- Quais são os critérios de selecção dos parceiros privados do programa Viv' a Baixa?
- Celebrou contratos de reabilitação urbana com que entidades no emparcelamento principal do módulo maior?
- Quantos concorrentes participaram no concurso público, para adjudicação das obras de reabilitação, por cada uma das unidades a concurso?

- Quais os contornos desses contratos em termos de transferência de direitos (comercialização, propriedade, de superfícies dos bens a reabilitar ou de um mandato para a venda desses bens)?
- A quem fica a cargo por cada contrato celebrado (SRU, promotor privado ou proprietário) o dever de realojar os arrendatários que pretendam reocupar o imóvel reabilitado?
- Em caso de ficar a cargo do promotor privado, não será suspeito deixar essa tarefa em mãos de privados na medida em que estes tenderão a sobrepor os seus interesses económicos às condições do realojamento dos arrendatários?
- São utilizados Fundos de Investimento na reabilitação urbana pela Porto Vivo?
- Tem-se ouvido algum ruído em torno da situação financeira desta SRU. Qual a situação real e o que provocou essa derrapagem em caso de estar no vermelho como se diz?
- Porque é que o Estado quer sair da PortoVivo - SRU? Qual o futuro se isto vier a acontecer?

A.VI.3. Proprietários e arrendatários

- Proprietário das parcelas 4,5 e 6 (não quiseram responder às perguntas)
 - Em que percentagem se fixou a comparticipação do programa RECRUA às obras?
 - Sente que poderá recuperar o investimento realizado através do aumento das rendas?
 - As obras envolvem o realojamento dos arrendatários ou a cessação da actividade comercial?
 - Pediu a restante verba sob a forma de empréstimo à Porto Vivo ou tinha condições para o auto-financiamento?
- Proprietário da parcela 17
 - Porque não concordou em entrar no emparcelamento proposto?
 - Não veria vantagens financeiras ao aceitar entrar no emparcelamento mesmo indemnizando o inquilino?
- Proprietário da parcela 18 (não foi possível contactar com o proprietário)
 - Foi o único que sugeriu ideias para a reabilitação do quarteirão. O que sugeriu para a elaboração do projecto base do documento estratégico?
 - Viu que a sua opinião foi tida em conta nesse documento?
- Arrendatários das parcelas 1 e 3
 - Qual a faixa etária dos residentes?
 - Qual a actividade económica de cada um?
 - Se fossem realizadas obras no edifício acham que conseguiriam suportar o aumento das rendas?
- Arrendatários das parcelas 4,5 e 6
 - Foi-lhe comunicado do aumento da renda após as obras que se vão realizar no edifício?
 - Se sim, sente-se em condições de suportar esse aumento?
 - Se não achar que é capaz de suportar o aumento da renda, tem alternativas que lhe garantam uma qualidade de vida pelo menos semelhante à que tem agora nesta habitação?
- Arrendatários das parcelas 11 a 13 (não foi possível contactar por já não se encontrarem no local devido a obras)
 - Vai tentar permanecer no quarteirão com a função comercial após as obras, procurar outro sítio para desenvolver o negócio ou abandonar o negócio? (comércio)
 - Escolheu manter a habitação sendo realojado ou optou pela indemnização? (habitação)
 - Se optou pela indemnização, tal foi devido a que motivo?
 - Se vai manter o contrato de arrendamento, para onde vai ser realojada durante a reabilitação do edifício? E quem se vai encarregar desse realojamento?
- Arrendatário da parcela 15 (não foi possível contactar por já não se encontrar no local devido a obras)

- Vai tentar permanecer no quarteirão com a função comercial após as obras, procurar outro sítio para desenvolver o negócio ou abandonar o negócio? (comércio)
- Arrendatário da parcela 17 (não foi possível contactar por já não se encontrar no local devido a obras)
- Vai tentar permanecer no quarteirão com a função comercial após as obras por acordo com a Porto Vivo - SRU, procurar outro sítio para desenvolver o negócio ou abandonar o negócio?
- Arrendatários da parcela 23 (não foi possível contactar por já não se encontrarem no local devido a obras)
- Escolheu manter a habitação sendo realojado ou optou pela indemnização? (habitação)
- Se optou pela indemnização, tal foi devido a que motivo?
- Se vai manter o contrato de arrendamento, para onde vai ser realojada durante a reabilitação do edifício? E quem se vai encarregar desse realojamento?

A.VII. PROGRAMAS DE INCENTIVO À REABILITAÇÃO URBANA

A.VII.1. O programa RECRUA

O regime Especial de Comparticipação na Recuperação do Imóveis Arrendados (RECRUA) consagra-se ao financiamento a beneficiar senhorios de fogos e imóveis degradados, que pretendam executar obras de conservação e beneficiação. Podem-se candidatar os proprietários de prédios arrendados em que pelo menos a renda de uma fracção habitacional tenha sido objecto de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro. Além dos donos, também os inquilinos ou os municípios que se substituam aos senhorios na realização das obras em fogos com rendas susceptíveis daquela correcção podem beneficiar do apoio financeiro desde que a renda seja susceptível de correcção extraordinária nos termos da legislação anteriormente citada, isto é cujo contrato de arrendamento seja anterior a 1 de Janeiro de 1980. É de referir que os incentivos não podem ser concedidos aos proprietários por mais de uma vez para o mesmo imóvel. No caso de operações urbanísticas que envolvam emparcelamento, este programa não terá aplicabilidade.

Em relação ao financiamento, este reveste-se sob a forma de uma comparticipação a fundo perdido num máximo de 65% do valor das obras a executar (fixados segundo parâmetros de conforto conservação e vetustez e tendo uma média de comparticipação de 41% do valor das obras a realizar), suportado em 60% pelo Estado via IHRU e ficando a restante tranche a cargo do município. Note-se que o valor da comparticipação pode aumentar em 10% do apoio estabelecido no caso de obras que visem a adequação dos prédios às medidas cautelares de segurança contra riscos de incêndio nos centros urbanos antigos.

No entanto esta comparticipação apenas reverte o carácter de fundo perdido se não se verificarem as seguintes situações:

- O respectivo fogo não seja alienado nos oito anos subsequentes à aprovação do pedido de incentivo para o imóvel, com excepção dessa alienação ser feita ao arrendatário ou a quem o respectivo contrato se possa transmitir por força da lei e ainda nos casos de fogos considerados devolutos para efeitos de comparticipação;
- O respectivo fogo estiver devoluto por mais de seis meses durante o período dos oito anos subsequentes à conclusão das obras; ou
- Houver alteração de uso no respectivo fogo nos oito anos subsequentes à aprovação do pedido de incentivo, salvo se a mudança se destine à habitação.

Em relação à parte não comparticipada do valor das obras, o IHRU pode conceder financiamentos nesse montante sob a forma de empréstimos com as seguintes condições:

- Garantia de uma taxa de juro inferior a 8%;
- As verbas dos empréstimos são libertadas mediante avaliações da evolução das obras pela autarquia ou SRU, sem prejuízo de poderem ser concedidos adiantamentos até 20% do valor das obras, a amortizar durante a sua realização;
- Durante o período de realização das obras, a ser fixado pela câmara municipal, apenas são devidos juros, que serão capitalizados e repercutidos nas prestações de reembolso do empréstimo;
- O prazo máximo de reembolso dos empréstimos é de oito anos contados da data da última utilização do capital mutuado; e
- O reembolso dos empréstimos é efectuado em prestações de capital e juros, iguais e sucessivas, com a periodicidade estabelecida pelas partes.

O financiamento tanto a fundo perdido como sob a forma de empréstimos para as obras não é cumulável com os incentivos de outros programas de apoio à reabilitação urbana com excepção do programa SOLARH, pelo que em caso de cumulação haverá lugar a uma redução proporcional. A utilização do programa RECRUA dá lugar à actualização das rendas.

A.VII.2. O programa REHABITA

O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA), instituído pelo DL n.º 105/96, de 31 de Julho, consiste numa extensão do programa RECRUA e visa apoiar financeiramente os municípios na execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes na ACRRU.

Em relação ao financiamento, nas obras comparticipadas pelo RECRUA, acresce-se uma comparticipação adicional a fundo perdido de 10% concedida pelas mesmas entidades e proporção do programa RECRUA.

As obras comparticipáveis pelo REHABITA ao abrigo do RECRUA, destinadas ao realojamento provisório ou à elaboração de projectos ou fiscalização, têm uma percentagem adicional, a fundo perdido, de 10% a suportar pelo IHRU e pelo município nas mesmas proporções do RECRUA.

Nas situações em que o município tenha que adquirir ou construir edifícios de alojamento temporário, a comparticipação do IHRU eleva-se a 40% do valor envolvido bem como um financiamento bonificado até 40%.

A.VII.3. O programa SOLARH

O Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH) destina-se a apoiar financeiramente sob a forma de empréstimos sem juros a conceder pelo IHRU, com um prazo de referência de reembolso de oito anos, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação de imóveis degradados ou devolutos incluindo as partes comuns daqueles formados em regime de propriedade horizontal. O programa tem por premissa estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos.

O valor máximo da comparticipação eleva-se a 11971,15€ e destina-se a apoiar proprietários singulares, municípios, instituições particulares de solidariedade social, pessoas colectivas de utilidade

pública administrativa que prosseguem fins assistenciais e as cooperativas de habitação e construção que sejam donos de imóveis ou habitações devolutos ou ainda proprietários que reúnam as condições de acesso ao programa. Note-se que os proprietários singulares de habitações devolutas poderão tentar aceder ao programa desde que no imóvel que integra a habitação ou habitações a financiar exista, pelo menos, uma habitação com arrendamento cujo contrato seja anterior a 1 de Janeiro de 1980.

O usufruto deste programa implica que as habitações em causa se destinem à habitação própria e permanente dos mutuários e do respectivo agregado familiar, ao arrendamento em regime de renda apoiada ou condicionada consoante a colectividade proprietária ou ao arrendamento em regime de renda condicionada por um prazo mínimo de cinco anos se pertencer a um particular privado.

Os indivíduos ou agregados familiares proprietários e residentes na habitação candidata ao programa SOLARH têm que preencher as seguintes condições:

- O rendimento anual bruto de cada indivíduo maior e até ao segundo seja duas vezes e meia igual ou inferior ao valor anual da pensão social;
- O rendimento anual bruto de cada indivíduo maior a partir do terceiro seja igual ou inferior a duas vezes o valor anual da pensão social;
- O rendimento anual bruto seja igual ou inferior ao valor anual da pensão social por cada indivíduo menor;
- A habitação objecto das obras a financiar deve ser propriedade de um ou mais membros do agregado familiar há, pelo menos, cinco anos em relação à data de candidatura a este programa de apoio (em caso de transmissão da habitação por sucessão ou doação, não pode ter havido mudança de proprietário nos cinco anos anteriores à data de apresentação da candidatura ao SOLARH);
- Nenhum dos membros do agregado familiar pode ser proprietário, no todo ou em quota superior a 25%, de outro prédio ou fracção autónoma destinada à habitação, nem, em qualquer dos casos, receber rendimentos decorrentes da propriedade de quaisquer bens imóveis; e
- Nenhum dos membros do agregado familiar ter qualquer empréstimo em curso destinado à realização de obras na habitação a financiar.

A.VII.4. O programa RECRIPH

O Regime Especial de Comparticipação e Financiamento da Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH) regulado pelo DL 106/96 de 31 de Julho visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação e de beneficiação nas partes comuns de edifícios degradados.

Podem usufruir deste programa as administrações de condomínio e os condomínios de edifícios que tenham sido construídos tenham sido construídos até à data da entrada em vigor do Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU), aprovado pelo DL nº 38 382, de 7 de Agosto de 1951, ou após essa data, imóveis cuja licença tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

Têm ainda que se tratar de prédios cujos fogos se destinem a residência própria permanente dos condóminos ou se encontrem arrendados, desde que não haja mais de uma fracção afecta ao exercício de uma actividade de comércio ou a pequena indústria hoteleira, tendo o prédio que ser composto pelo menos por quatro fracções autónomas.

O financiamento a fundo perdido atinge um máximo de 20% do montante total das obras, com 60% desse valor a ser da responsabilidade do IHRU e a restante parte pelo município. A restante soma,

poderá ser concedida pelo IHRU sob a forma de empréstimo bonificado, a reembolsar num prazo máximo de dez anos.

A.VIII. DECRETO-REGULAMENTAR Nº 11/2000 DE 24 DE AGOSTO

N.º 195 — 24 de Agosto de 2000

DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE-B

4349

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Decreto Regulamentar n.º 11/2000 de 24 de Agosto

O Decreto Regulamentar n.º 54/85, de 12 de Agosto, declarou como área crítica de recuperação e reconversão urbanística oito zonas do centro histórico da cidade do Porto.

A área fixada no referido diploma foi ampliada pelo Decreto Regulamentar n.º 14/94, de 17 de Junho, de modo a fazê-la coincidir com a zona de intervenção do Comissariado para a Reconversão Urbana da Área Ribeira-Barredo.

Por deliberação de 24 de Janeiro de 2000, a Assembleia Municipal do Porto aprovou uma nova ampliação à área crítica de recuperação e reconversão urbanística, a qual passa a abranger a zona da baixa portuense, ou da cidade oitocentista, composta pelas freguesias de Santo Ildefonso, Bonfim, Cedofeita e Massarelos, com o objectivo de acelerar e operacionalizar processos de requalificação física e sócio-económica que invertam as situações de degradação urbanística e de desertificação populacional e residencial.

Esta ampliação permite, nomeadamente, facilitar a criação de parcerias entre entidades públicas e privadas com o escopo de reabilitar edifícios e de, assim, reforçar a função residencial da área.

Considerando a pertinência das razões invocadas; Considerando o disposto no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro;

Nos termos da alínea c) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

Artigo único

1 — É ampliada a área crítica de recuperação e reconversão urbanística da cidade do Porto.

2 — A área referida no número anterior passa a ter os limites assinalados na planta anexa, que são os seguintes:

- a) A norte, pela Travessa de Entrecampos, Rua do Campo Alegre, Rua de Guilherme Braga, Rua de Felicidade Brown, Rua de Feliciano de Castilho, Rua de Guerra Junqueiro, Rua de António Patrício, Rua de António José da Costa, Avenida da Boavista, Rua de João de Deus, Rua de Fernandes Costa, Rua dos Vanzellers, Rua de 5 de Outubro, Rua de Pedro Hispano, Rua da Prelada, Rua da Natália, Rua de São Dinis, Travessa de São Dinis, Rua do Zaire, Rua do Niassa, Rua do Monte Alegre, Rua de Ribeiro de Sousa, Travessa de Ribeiro de Sousa, Rua do Almirante Leote Rego, Rua de São Dinis, Rua do Capitão Pombeiro, Rua de Antero de Quental, Rua da Constituição, Rua de Costa Cabral, Rua do Professor Correia de Araújo, Rua de Guilherme Suggia, Rua de Oliveira Martins, Avenida dos Combatentes da Grande Guerra, Rua de Diogo Cão, Avenida de Fernão de Magalhães, Rua do Dr. Alberto Aguiar, Rua das Antas, Praça do Dr. Pedro Teotónio Pereira, Rua do Bonfim, Calçada de Godim, Rua de São Rosendo, Rua de Pinto Bessa, Rua do Padre António Vieira, Rua da Formiga e Calçada do Rego da Lameira;
- b) A sul, pelo rio Douro.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 13 de Julho de 2000. — *António Manuel de Oliveira Guterres* — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa*.

Promulgado em 27 de Julho de 2000.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 1 de Agosto de 2000.

O Primeiro-Ministro, em exercício, *Jaime José Matos da Gama*.

PROPOSTA DE ALARGAMENTO DA ÁREA CRÍTICA DE RECUPERAÇÃO E RECONVERSÃO URBANÍSTICA



A.IX. A ESTAGNAÇÃO DO MERCADO DE ARRENDAMENTO PARA HABITAÇÃO

Apesar de se entrar num domínio que extravasa o âmbito deste trabalho é importante compreender a degradação física dos edifícios, por culpa da política de habitação seguida que conduziu à inércia quer de proprietários, quer de arrendatários.

Sendo que a iniciativa da reabilitação física do tecido urbano parte dos proprietários privados, o seu desinteresse deve-se em grande parte a uma política de protecção do arrendatário que sempre privilegiou a protecção dos seus interesses e que se materializou, entre outros pelo congelamento da actualização das rendas. Esta não actualização das rendas para fins habitacionais realizadas antes dos anos 90 conduz a situações de impasse.

O facto dos respectivos contratos de arrendamento para fins habitacionais terem sido realizados antes da entrada em vigor do Regime de Arrendamento Urbano, pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro e o mau ou péssimo estado de conservação dos edifícios em causa obstrui essa actualização segundo o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) entrado em vigor em 2006.

Claramente, do lado dos proprietários não existe interesse em reabilitar os edifícios na medida em que lhes espera um retorno bastante modesto do investimento potencial. Além disso, os arrendatários do quarteirão constituem uma população algo envelhecida e com sinais claros de pobreza o que lhes permite, segundo o NRAU, invocar vários motivos para evitar actualizações de renda após uma realização de obras (idade superior a 65 anos, rendimento anual bruto corrigido (RABC) do agregado familiar inferior a cinco retribuições mínimas nacionais anuais (RMNA) ou incapacidade superior a 60%) ou prolongar temporalmente o faseamento da actualização, prejudicando deste modo, os interesses do proprietário (ver artigos 38º a 41º do NRAU).

O NRAU preconiza uma ferramenta para subsidiar as rendas quando a taxa de esforço do agregado familiar – calculada em função da remuneração anual bruta corrigida (RABC) é inferior a três salários mínimos nacionais (SMN) ou a cinco SMN, nos casos de pessoas com mais de 65 anos – for superior a 30%. No caso de o rendimento ser inferior ao salário mínimo nacional, a ajuda abrange taxas de esforço a partir dos 15%. Mas dada a lentidão da actualização das rendas, este subsídio apenas serve os agregados algum tempo (anos) após essa actualização.

As características de pobreza de grande parte dos arrendatários também não ajudam à melhoria do parque edificado, já que não têm interesse em ver as suas rendas aumentadas, acabando desse modo com as vantagens das rendas amarradas ao regime ‘vinculista’. Este regime de protecção ao arrendatário acumula um conjunto de normas introduzidas progressivamente como resposta às crises da habitação do século passado. Entre as grandes ideias do ‘vinculismo’ destaca-se o impedimento da cessação de contrato por livre iniciativa do senhorio, a acentuada limitação das situações conducentes ao despejo dos arrendatários, a congelação das rendas (ou a sua actualização mediante complexas burocracias para montantes modestos), a complicação e alongamento dos processos de despejo, por razões sociais e de tutela da habitação, tornando os respectivos custos marginais dissuasivos; a dificuldade de circulação da propriedade dado o direito de preferência do arrendatários ou a transferência da posição do arrendatário à margem da vontade do senhorio.

