A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS DE REGENERAÇÃO URBANA EM CONTEXTOS INTRAURBANOS

Dissertação apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto
para obtenção do grau de mestre em
Sistemas de Informação Geográfica e Ordenamento do Território

Mestranda: Paula Cristina Silva Ribeiro
Orientadora: Professora Doutora Teresa Maria Vieira de Sá Marques (FLUP)
Co-Orientador: Professor Doutor António Fernando Vasconcelos Cunha Castro Coelho (FEUP)

2010 - 2012



INDICE

AGRADECIMENTOS *4*
RESUMO *5*
ABSTRACT *6*

1. INTRODUÇÃO 7
1.1. Apresentação do tema 7
1.2. Os objetivos e resultados 8
1.3. A estrutura da dissertação 9

2. POLITICAS URBANAS 10
2.1. A cidade /o território urbano 10
2.2. Novas abordagens das políticas urbanas 14
2.3. Evolução das políticas urbanas 18
2.3.1. Na União Europeia 18
2.3.2. Em Portugal 25
2.3.3. A regeneração urbana – nova dimensão das políticas urbanas 37
2.3.4. Uma análise comparativa: Portugal versus alguns países europeus 46

3. AVALIAÇÃO NO PLANEAMENTO 50
3.1. Teorias do planeamento versus funções da avaliação 50
3.2. Os desafios atuais à avaliação 55
3.3. A monitorização – um novo desafio da avaliação 62

4. UMA METODOLOGIA DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO 64
4.1. Uma metodologia de avaliação de políticas de regeneração urbana 66
4.2. O caso de estudo – o Masterplan da cidade do Porto 73
4.2.1. Enquadramento 73
4.2.2. Aplicação da metodologia 75

5. CONCLUSÕES 90

BIBLIOGRAFIA 93

INDÍCE DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Os Instrumentos de Gestão Territorial 26
Figura 2 – Configuração geral da Política de Cidades POLIS XXI, 2007-2013..... 35
Figura 3 – Teoria do planeamento e teoria de avaliação 51
Figura 4 – Circuito de aprendizagem double-loop 67
Figura 5 – Os critérios de avaliação e o processo de planeamento 68
Figura 6 – Modelo operacional da metodologia on-going proposta..... 70
Figura 7 – As três gerações de políticas de reabilitação urbana do centro do Porto 73
Figura 8 – Desconstrução do Masterplan 78
Figura 9 – Modelo conceptual 83
Figura 10 – Dinâmica Física no 1º e 4º Trimestre de 2010 86
Figura 11 – Dinâmica Comercial do 1º e 4º Trimestre de 2010 87

Quadro 1 – Evolução das Políticas Urbanas na União Europeia, de 1990 até 2011. 20
Quadro 2 – Evolução do sistema de planeamento e das políticas do Estado com incidência urbana e territorial, em Portugal, de 1974 até 2009 27
Quadro 3 – Evolução das Políticas Urbanas em Portugal, de 1980 até 2011 30
Quadro 4 – Quadro comparativo da evolução das Políticas Urbanas, em Portugal, França, Inglaterra e Holanda, entre 1970 e 2000, estruturado por três vetores – atores, áreas geográficas de intervenção e dimensões de intervenção 48
Quadro 5 – Os critérios e as questões da avaliação 69
Quadro 6 – Guião de execução da metodologia – fases e tarefas..... 72
Quadro 7 – Lista das variáveis para o sistema de monitorização e avaliação 79
Quadro 8 – Lista de Indicadores de resposta 81
Quadro 9 – Os critérios e questões de avaliação e correspondentes indicadores 82
Quadro 10 – Variáveis da Dimensão Física: Estado de Conservação, Estado de Ocupação e da Dinâmica: Intenções e Realizações 85
Quadro 11 – Os indicadores de Resposta para os critérios e questões de avaliação 88

AGRADECIMENTOS

Dedico este espaço para agradecer a todos aqueles que contribuíram para a minha dissertação e que me apoiaram e me ajudaram neste longo mas gratificante percurso de três anos.

Em primeiro lugar, agradeço à professora Teresa Sá Marques por ter orientado o meu trabalho, pelo seu apoio e confiança nas minhas capacidades.

Em segundo lugar, ao professor António Coelho que também aceitou orientar a minha dissertação e que sempre mostrou total disponibilidade para me ajudar.

Aos meus colegas e amigos do Mestrado – à Sara, ao José Augusto, à Liliana e ao Carlos – com que partilhei as minhas angústias e as minhas vitórias neste caminho de aprendizagem.

Ao Eng. Rodrigo Sarmento de Beires pelos seus ensinamentos e por todo o apoio que sempre mostrou.

À minha irmã, pela preciosa ajuda e incentivo nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais por acreditarem em mim.

E ao Pedro, pelo amor, pela paciência, pelo apoio incondicional e pelo incentivo de fazer mais e melhor…sempre melhor.

A todos o meu muito obrigado.

RESUMO

As cidades são hoje vistas como motores da economia, como espaços de inovação, de competitividade, de cooperação e cidadania, mas são ao mesmo tempo locais de concentração de problemas e constrangimentos, como despovoamento, degradação física, insegurança, etc. É perante esta realidade que se deve refletir e encontrar novas formas de intervir, mais flexíveis, mais inovadoras e mais integradoras. A regeneração urbana surge como o rosto mais visível de uma nova era de políticas urbanas, sendo uma referência na construção de novos modelos de governança e de novas formas de planeamento, assentes em abordagens integradas, em redes de atores e em processos de aprendizagem. Estas novas políticas urbanas levantam questões e dilemas sobre a sua eficácia, abrindo o debate sobre a necessidade e a importância de as acompanhar e avaliar.

Como afirma Patsy Healey "evaluation is a key in planning work" (2010, p.11), já que lhe confere legitimidade e credibilidade perante os decisores, os agentes e a opinião pública; ao julgar os seus, resultados, impactos e efeitos, é possível aferir a sua eficácia e melhorar as intervenções, através de um processo de aprendizagem contínua e cíclica. Contudo, esta é uma tarefa difícil e complexa, que enfrenta várias dificuldades: desde uma insuficiente cultura de avaliação nos agentes envolvidos, à quase ausência da avaliação nas diferentes fases do processo de planeamento, passando pela dificuldade na definição dos critérios e questões até à apresentação de resultados.

Na presente investigação analisam-se as questões da avaliação nos processos de regeneração urbana, em contextos intraurbanos, como é o caso dos centros históricos. Considerando a complexidade territorial a intervir e o facto do processo de regeneração urbana envolver diversos agentes e implicar a atuação num conjunto variado de dimensões e dinâmicas, o repto que se coloca passa por uma reflexão em torno da forma como ultrapassar as dificuldades e como operacionalizar um sistema de avaliação para estas políticas. Para tal, propõe-se a construção de um sistema que alia a avaliação à monitorização, dinâmico e aberto, que de forma sistemática e regular recolhe informação sobre as alterações do território em intervenção, possibilitando uma avaliação contínua num processo de aprendizagem, capacitação e inovação urbana.

Palavras-chaves: Cidades, Regeneração Urbana, Avaliação, Monitorização.

ABSTRACT

Cities are today seen as engines of the economy, as spaces of innovation, competitiveness, cooperation and citizenship, but, at the same time, they are places of concentration of problems and constraints, such as depopulation, physical deterioration, insecurity, etc. It is faced with this reality that we must reflect and find new ways to intervene, more flexible, more innovative and more inclusive. The urban regeneration appears as the most visible face of a new era of urban policies, being a reference in the construction of new models of governance and new forms of planning, based on integrated approaches, in networks of actors and in learning processes. These new urban policies raise questions and dilemmas about its effectiveness, opening the debate on the need and importance of monitoring and evaluating these policies.

As stated by Patsy Healey "evaluation is a key in planning work" (2010, p. 11), because it gives it legitimacy and credibility in the eyes of decision-makers, the agents and the public opinion; by judging their results, impacts and effects, it is possible to assess their effectiveness and improve interventions, through a continuous and cyclic learning process. However, this is a difficult and complex task that faces several difficulties: an insufficient evaluation culture in the agents involved, the almost absence of evaluation at the different stages of the planning process, the difficulty in defining the criteria and questions to the presentation of results.

This research examines the issues of evaluation in the process of urban regeneration in intraurban contexts such as historical centers. Considering the territorial complexity involved and the fact that the urban regeneration process involves several agents and involves the actions in a varied set of dimensions and dynamics, the challenge that arises is a reflection around the way to overcome the difficulties and how to operationalize an evaluation system for these policies.

To this end, it is proposed to build a dynamic and open system that combines evaluation and monitoring, which systematically and regularly collects information about the changes of the territory, allowing a continuous evaluation in a process of learning, empowerment and urban innovation.

Keywords: Cities, Urban Regeneration, Evaluation, Monitoring

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação do tema

Esta investigação, como o próprio título indica, aborda as questões da avaliação das políticas de regeneração urbana em contextos intraurbanos e advém de duas ideias-base.

As políticas urbanas, nomeadamente os processos de regeneração urbana, são hoje uma das preocupações das entidades centrais e locais, tanto a nível europeu como nacional. "A reabilitação urbana é atualmente um tema incontornável quer se fale de conservação e defesa do património, de desenvolvimento sustentado, de ordenamento do território, de qualificação ambiental ou de coesão social. É cada vez mais um instrumento-chave para a qualificação e o desenvolvimento dos territórios construídos" (Pinho, 2008, s/p.). A crescente degradação urbana, em especial dos centros históricos, os resultados incipientes de diversas políticas e intervenções públicas sectoriais têm posto em causa as linhas de ação seguidas e aberto a discussão sobre a necessidade de as avaliar. A legislação elaborada tem imposto este caminho de avaliação das políticas públicas, exemplo disso é a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (1999), que, no seu quinto capítulo (Avaliação da política de ordenamento do território), prevê o estabelecimento de "formas de acompanhamento permanente e avaliação técnica da gestão territorial e prever mecanismos que garantam a qualidade dos instrumentos que a concretizam" (art.º 29º), para além de relatórios sobre o ordenamento do território. Em Portugal ainda se está no debate da importância e da forma como concretizar a avaliação e monitorização das políticas e apenas alguns passos foram dados no sentido da sua concretização. A nível europeu, esta prática de avaliação do planeamento, das políticas e das ações resulta dos programas de apoio comunitário como o QREN, já está completamente enraizada e institucionalizada dentro da estrutura da Comissão Europeia e em alguns países da U.E..

A quase inexistência de sistemas de gestão urbana eficazes e capazes de apoiar a atividade técnica diária e a tomada de decisão das entidades responsáveis por estes processos de regeneração urbana, nomeadamente das Sociedades de Reabilitação Urbana, que constituem, atualmente, um dos agentes mais ativos e dinâmicos na promoção e aplicação destes processos.

Da conjugação destas duas situações nasceu a ideia deste projeto: a criação de um sistema de gestão urbana, que monitorizasse todo o processo de regeneração urbana, desde a sua conceção, passando pela sua implementação até à avaliação de resultados, num processo de aprendizagem e de autocorreção, que, em última análise, promovesse uma cultura de planeamento que verse sobre a tríade planeamento-monitorização-avaliação.

Partindo da premissa que é essencial avaliar as novas políticas urbanas de desenvolvimento urbano integrado, do qual são exemplo os processos de regeneração urbana, de forma a perceber os seus reais efeitos, as suas potencialidades e constrangimentos; partindo do facto de em Portugal a cultura de avaliação ainda ser incipiente e, por tal, as políticas não serem formuladas para serem avaliadas, tenta-se dar resposta às questões "Como se avalia uma não política? " ou "Como se avalia uma política que não foi concebida para tal?" e "Como se avaliam as políticas integradas?".

1.2. Os objetivos e resultados

Este projeto de investigação tem dois grandes objetivos, que constituem simultaneamente o resultado pretendido:

1. Conceção de uma metodologia capaz de dar resposta aos desafios da avaliação e da monitorização.

2. O desenvolvimento/criação de um Sistema de Informação Geográfica (S.I.G.) para a monitorização e avaliação dos processos de regeneração urbana nos centros tradicionais/históricos. Este sistema deverá ser capaz de acompanhar este processo: desde o diagnóstico (conhecimento da realidade que permite definir políticas e estratégias de ação), passando pela monitorização da implementação dessas políticas e intervenções até à avaliação de resultados e impactes.

Decorrentes dos objetivos gerais acima mencionados, resultam um conjunto de objetivos específicos e/ou operacionais, nomeadamente:

a. Identificar a matriz de indicadores, que consiga, por um lado, refletir as diversas componentes dos processos de regeneração urbana nos centros históricos e, por outro lado, responder às questões que se colocam nas diferentes fases do referido processo (antes, durante e depois).

b. Construir a base de dados espacial capaz de compilar os dados /indicadores, de proceder ao seu cruzamento, bem como à sua atualização.

c. Criar um instrumento capaz de monitorizar a implementação das intervenções, de fácil utilização, expedito e actualizável.

d. Conceber critérios/ métodos de análise/diagnóstico da realidade, de forma a dar apoio na tomada de decisões e de avaliação dos impactos e resultados das intervenções.

Em suma, com a concretização dos objetivos enunciados e com a sua aplicação a um caso de estudo, esta dissertação tem como ambição demostrar que a metodologia proposta é capaz de:

– acompanhar a implementação das intervenções, possibilitando aos técnicos conhecer a qualquer momento o ponto de situação das intervenções, sabendo o que já foi concretizado, o que está a ser feito e o que ainda falta ser efetuado, bem como, saber os tempos de concretização e respetivos custos;

– identificar e avaliar os efeitos das intervenções no território.

1.3. A estrutura da dissertação

A presente dissertação estrutura-se em cinco capítulos.

No primeiro capítulo apresenta-se a justificação e pertinência dos temas tratados e identificam-se os objetivos e ambições da investigação.

Nos dois capítulos seguintes faz uma reflexão sobre o estado da arte das temáticas que lhe estão subjacentes - as políticas urbanas e a avaliação, num fio condutor que pretende não só clarificar conceitos, tendências e relações, como demonstrar a pertinência do tema. Assim, o segundo capítulo desdobra-se em três subtemas intrinsecamente relacionados – a cidade, as novas políticas urbanas e a regeneração urbana. Analisa-se o papel das cidades no desenvolvimento dos territórios, a evolução das políticas urbanas no contexto europeu e nacional, identificando as novas abordagens, com destaque para as questões da regeneração urbana. O terceiro capítulo contextualiza os princípios teóricos da avaliação e estabelece a ponte com o planeamento e a monitorização.

No quarto capítulo a partir do balizamento teórico e da discussão sobre a ligação entre planeamento, avaliação e monitorização, apresenta-se a proposta de uma metodologia de avaliação *on-going* e a sua aplicação a um caso de estudo – o *Masterplan* da cidade do Porto.

O último capítulo traça as principais conclusões do trabalho desenvolvido e aponta possíveis caminhos que se poderão desenvolver futuramente.

2. POLITICAS URBANAS

2.1. A cidade /o território urbano

Qualquer reflexão sobre as Políticas Urbanas, qualquer análise às estratégias, aos planos e/ou às ações implica antes de mais um olhar sobre o seu objeto de atuação - o território urbano, a cidade. Que território urbano temos? Qual a cidade atual? Só após esta análise do território que se pretende gerir é que se poderá debater e abordar as políticas vocacionadas para a gestão urbana.

"As últimas décadas estão marcadas nalguns países europeus, pela emergência e consolidação de um novo modelo de relação entre urbanidade e território" (Rio Fernandes, 2007, p. 163), que se caracteriza por um espaço urbanizado expandido e difuso, em que se confunde e se sobrepõem as realidades do campo e cidade, mas que ao mesmo tempo é regido por uma grande cidade ou metrópole ou, noutros casos, por uma estrutura policêntrica.

Em 2000, uma publicação da Fundação Calouste Gulbenkian, fruto do projeto "Gestão das Cidades" (Portas et al., 2007), reuniu as conclusões e opiniões resultantes do debate em torno das grandes questões com que se debatem os centros urbanos portugueses. De acordo com este estudo, o nosso país urbano revela novas geografias resultantes da explosão urbanística dos últimos cinquenta anos, cujos fatores de base são complexos, diversificados e não lineares, dando lugar a uma "urbe extensiva" (Portas et al., 2007, p.15), pouco conhecida, analisada e diagnosticada.

Passamos, ainda na opinião dos autores do estudo, de uma cidade herdada, monocêntrica, compacta ou contínua e também patrimonial, para uma outra cidade – a contemporânea, que extravasa os limites tradicionais. A primeira está cada vez mais despovoada, havendo mesmo uma repulsa por este espaço, mas que pela sua importância histórica, económica e social se deve conservar e revitalizar nas suas diversas dimensões (social, económica, física, cultural); a segunda, a contemporânea, é cada vez mais difusa, resultante da dispersão da população pelo espaço em redor da cidade antiga, conduzindo à dispersão do povoamento e, por tal, ao alargamento do espaço a que chamamos cidade. Deste modo, pode-se concluir que há um novo tipo de cidade, que se caracteriza por uma estrutura, como refere o estudo mencionado, "compósita de cidade (ou cidades) reconhecíveis pela sua história, e de «urbanizações»

sem história" (Portas et al., 2007, p. 16), ou seja, uma cidade com modelo e sem modelo.

Jordi Borja, no seu livro "La Ciudade Consquistada", propõe que a cidade presente, fruto do passado, seja abordada sob três dimensões: a cidade clássica, a moderna (que, genericamente, correspondem às perspetivas mencionadas anteriormente – herdada e contemporânea) e a nova cidade da "sociedade da informação". A cidade clássica é a cidade histórica, que se caracteriza pela importância da praça, dos espaços públicos, pela densidade e mistura de usos e pessoas. A cidade que representa o poder seja religioso, político ou económico, é um local de democracia. Hoje, é a sua monumentalidade que confere à cidade a sua identidade e o uso social desta torna-se requisito indispensável para a coesão social e governabilidade tanto da cidade passada como a atual. Aliás, segundo Borja, o desafio que hoje se coloca é encontrar o seu papel funcional e simbólico no novo território urbano, que vai para lá da cidade metropolitana produzida pela sociedade industrial. A segunda cidade é a moderna, da Revolução Industrial, de novas infraestruturas e centralidades. Uma cidade que, de acordo com Teresa Barata Salgueiro (1998), rompeu com a continuidade e com a complementaridade do centro-periferia; uma cidade que se expandiu para as periferias, absorveu zonas rurais, e incorporou funcionalmente, por vezes também a nível administrativo, os municípios em redor.

Torna-se assim evidente que se esgotou o modelo anterior de centro-periferia, que dá lugar a novas formas geográficas, que se traduz em novos tipos de fluxos, de relações entre lugares e entre lugares- pessoas. Estas duas realidades da cidade estão em transformação gerando uma nova entidade urbana, que ainda não se conhece na sua totalidade e, por tal, ainda não se sabe planear e gerir. Para este fenómeno contribuíram diversos fatores, desde a acessibilidade, aos custos da habitação até ao enquadramento legal permissivo para com a construção e à ausência de planeamento do território e, logo, de mecanismos e instrumentos de regulamentação e fiscalização.

Face a esta nova e complexa realidade urbana, surgiu um leque vasto de conceitos como cidade-território, cidade extensiva ou cidade emergente. Aliás, há uma clara dificuldade de consenso em torno do conceito da cidade atual, patente na diversidade de nomenclaturas utilizadas na literatura (algumas supra citadas), dada a complexidade desta nova realidade urbana. As "cidades contemporâneas já não podem ser olhadas e analisadas como entidades estáveis, individuais...conceitos tradicionais

como "subúrbio", "rurbano", "sprawl", a "frinja urbano-rural", não são mais apropriados para descrever as novas formas de urbanização e urbanismo." (Sarmento, 2003, p. 264). Hoje, como refere Rio Fernandes, temos uma "cidade expandida e morfologicamente descontínua" (2007, p. 165), fragmentada social e economicamente e sem contornos precisos. Borja vai mais longe ao sustentar que a "cidade emergente, difusa e descontínua não é a única realidade, mas que há sim uma tendência para a fragmentação e diversificação do território, em que coexistem realidades tão diferentes como zonas bem articuladas com zonas marginalizadas; áreas densas e polivalentes e áreas de baixa densidade e homogéneas…" (Tradução própria: 2003, p. 47).

Em suma, a "cidade tem sido sempre um fenómeno mutável, tanto na sua escala como na sua estrutura territorial, tanto nas suas formas de governo ou organização como nas culturas e comportamento urbanos" (Tradução própria:Borja, 2003, p. 35).

Nos nossos dias, a cidade apresenta-se já como a cidade do futuro, designada por Jordi Borja como a cidade da "sociedade da informação" (este autor equipara esta terceira dimensão da cidade à cidade-região) - uma cidade dispersa que tenta construir novos espaços de integração. Esta nova realidade urbana caracteriza-se, segundo o autor, por um território assente em redes, físicas e virtuais, caracterizado pela descontinuidade (zonas densas e zonas difusas), pela diversidade de centralidades; um território da "cidades das cidades", de geometria variável; um sistema de governação baseado em novas formas e instrumentos, como as parcerias público-privadas, a participação pública, etc.; novos problemas sociais, para além das desigualdades sociais e territórios excluídos acresce agora as "fraturas digitais" fruto de desigualdades de acesso a áreas bem conectadas informaticamente, com acesso às TIC.

Como se pode constatar, são várias as formas de entender e analisar a cidade – "há mil e uma maneiras de descrever as cidades… são múltiplos os caminhos que nos permitem entender melhor as cidades, em geral, e cada uma delas, em particular"(Ferrão, in Portas et al., 2007, p. 222). A cidade, não se caracteriza apenas, pela dificuldade em defini-la em termos físicos, das suas fronteiras (cada mais "difusas"), mas também a nível social, cultural, ambiental e económico. Assim, deve-se olhar a cidade numa perspetiva holística, mas sem perder a capacidade de analisar seletivamente cada elemento que a caracteriza e faz parte integrante da cidade. Se, por um lado, se deve refletir sobre a cidade tradicional e a cidade estendida, por outro lado, também se deve analisar as diversas dimensões da cidade, ou seja, económica, social,

entre outras, já que estas constituem um indicador da vitalidade e das sinergias da cidade; tal como João Ferrão sintetiza "intervir sobre um objeto tão decisivo e dificilmente delimitável como a cidade implica uma visão estratégica, capaz de olhar seletivamente sem, no entanto, amputar os elementos que lhe conferem vida e distinção" (in Portas et al., 2007, p. 222).

Numa era de globalização, as cidades assumem uma "centralidade estratégica e operacional […] que explica o modo intenso como simultaneamente refletem e condicionam as sociedades e economias contemporâneas" (Ferrão, in Portas et al., 2007, p. 220). Atualmente, as cidades lutam por se diferenciar através dos seus fatores de competitividade e inovação, quer de forma mais individualista, no caso das cidades globais, quer em rede, para garantir a sua afirmação a nível nacional e internacional. Ora, esta promoção das cidades, que atrai para si as atividades económicas (especialmente de função superior) traduz-se na valorização da região em que se insere e do próprio país. Este papel central das cidades no desenvolvimento, competitividade e afirmação dos países e regiões é defendido por vários autores, como Bernando Secchi que, no seu texto incluído no estudo supra citado da Fundação Calouste Gulbenkian, afirma que o crescimento económico e a estabilidade política dos países e regiões dependeriam em forte medida da sua capacidade para resolver os problemas dos territórios urbanos. Em suma, pode-se afirmar, que a competitividade é um dos maiores desafios das cidades – "Cites have to operate in a increasingly complex and competitive environment. Urban competition seems to have become the leading principle to determine the future urban system in Europe". (Berg, Braun and Meer, 2007, p. 1). As cidades, como defendem Van Den Berg *et al.*, têm de se adaptar as novas lógicas de competitividade, encontrar o seu lugar nas redes urbanas; competir em escalas internacionais, criar uma estrutura organizativa com capacidade de resolução dos seus problemas. No Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, afirma-se que uma economia competitiva, integrada e aberta tem implicações territoriais, entre as quais, "… uma economia competitiva no quadro atual de globalização exige sistemas urbanos e territórios integrados e qualificados que se diferenciem e complementem concorrencialmente" (2007, p. 133), sendo nas cidades que se concentram os fatores de atração das atividades.

Ao nível social e cultural, temos a cidade "cognitiva", como designa João Ferrão, relacionada com a apropriação dos espaços pelos seus habitantes, com o

sentimento de pertença, com os relacionamentos estabelecidos, com a visão da cidade como "palco adequado de expressão própria e de relacionamentos com outros grupos" (Viegas in Portas et al., 2007, p. 262). Borja defende que a cidade, o espaço público e a cidadania, apesar de serem aparentemente conceitos diferentes, baseados em sistemas teóricos distintos, estão relacionadas entre si, e que não existem por si só e a nossa vida depende desta relação. Para o autor, a cidadania é um direito que se constrói diariamente, é o papel que cada cidadão assume nos conflitos urbanos, pelo que é um elemento determinante na construção da própria cidade; por outro lado, esta cidade também depende dos lugares com significado para os seus habitantes, logo a cidade pode ser vista como um espaço público, quer no sentido físico como político e cultural.

Na cidade atual, do século XXI "no existe um modelo formal dominante" (Borja, 2003, p. 72), a cidade tanto pode ser densa como difusa, é uma mistura da concentração e alta densidade com a dispersão e a segregação social e funcional, como afirma Borja, uma mescla de formas, usos e pessoas.

2.2. Novas abordagens das políticas urbanas

"Falar de cidades, é pois, falar acerca do modo como todos os ingredientes…" acima referidos se articulam entre si. "E falar de gestão urbana significa perceber em que medida é possível e desejável intervir nesse sistema complexo de relações" (Ferrão, in Portas et al., 2007, p. 223).

A cidade é uma realidade complexa, em constante mutação e que coloca novos problemas e desafios aos decisores, investigadores e a todos os agentes a ela ligados. É perante este objeto impreciso e perante um contexto cada vez mais complexo e competitivo, que se deve refletir e delinear políticas, traçar planos, criar instrumentos e executar ações possíveis e desejáveis. Como afirma Borja, estamos perante o desafio de "fazer cidade" e não perante a "crise da cidade" (2003, p. 32). Pelas palavras de António Fonseca Ferreira "um dos maiores desafios do século XXI … é o de tornar habitáveis, humanas, seguras e funcionais, atrativas e competitivas as cidades e as regiões metropolitanas" (1999, p. 6).

A cidade atual "expressa uma realidade contraditória" (Borja, 2003, p. 71): a cidade antiga, com o seu centro histórico, degradado ou reabilitado, esvaziado ou gentrificado e a cidade dispersa, fragmentada, com uma extensa periferia e com problemas sociais, que têm associadas dinâmicas também elas contraditórias, como por

exemplo a densificação versus dispersão. As políticas urbanas devem buscar um compromisso entre estas realidades e dinâmicas contraditórias, para que tenham um efeito transformador sobre as várias dimensões da cidade, como sustenta Jordi Borja (2003, p. 71), ou seja, devem ter uma visão integradora desses territórios; pensar e atuar sobre a totalidade do seu território sem menosprezar nenhuma das suas partes, para conseguir dar uma resposta aos desafios colocados por esta nova era de cidades.

Esta ideia de integração remete para uma outra, a da coesão territorial, que, para Rio Fernandes, é um objetivo das políticas urbanas e aponta para a necessidade de equilíbrio, ou seja, da "coesão de territórios, urbanos e periurbanos. Trata-se de organizar de forma mais equilibrada o desenvolvimento urbano através de coordenação das políticas urbanas sectoriais (habitação, transportes, desenvolvimento económico, etc)" (Ingallinna, in Rio Fernandes, 2004, p. 248).

Na última década tem-se presenciado a duas situações distintas em termos das intervenções no «território das cidades», que reforçam a ideia acima mencionada - a importância de incluir a coesão territorial nas metas das políticas e intervenções. Por um lado, assiste-se nos centros da cidade a ações de reabilitação física, requalificação ambiental, revitalização económica e cultural e, por outro lado, nas áreas periféricas, que se constituem como novos centros polarizadores mas distintos entre si, encontram-se casos de sucesso e de dinamismo e casos de atrofia e de desequilíbrio. Aliás é de salientar que, a nível nacional, se argumentava no início desta década que as políticas estavam demasiadamente focadas nos problemas dos centros históricos – "persistente fixação patrimonialista dos programas municipais e/ou estatais… nas questões da revitalização dos núcleos antigos" (Portas et al., 2007, p. 18). Todavia o que se pretende é que estas disparidades sejam atenuadas, mesmo extintas, que se promova um "processo de integração territorial…que atinja uma maior qualidade urbana, através de uma maior equidade nas formas de produção urbana, de um melhor equilíbrio nos usos e ocupação de espaços" (Sarmento, 2003, p. 259). As políticas urbanas devem incluir as diferentes realidades da cidade, devem olhar o todo, mas sem nunca esquecer as especificidades das partes, já que os problemas dos centros históricos não serão os mesmos da cidade expandida, pelo que as medidas a aplicar nestas áreas são, consequentemente, diferentes. Intervir na cidade significa ter uma visão integradora, equilibrada e estratégica, com objetivos comuns e sustentáveis. Significa "responder a

los desafios más próximos: hacer cuidad sobre la région difusa y o policêntrica, y hacer ciudad sobre la ciudad cohesionándola" (Borja, 2003, p. 168).

Para além desta visão integradora e da coesão territorial, as políticas urbanas devem ser dinâmicas (favorecendo a mudança), como referem autores como Rio Fernandes ou Paulo Conceição; este último autor afirma que se deve reconhecer a "relevância das mudanças em curso, nos processos de estruturação dos territórios e nas condições da sua gestão" (2004, p. 97). Fica evidente a preocupação de (re) conhecer as dinâmicas presentes no território e as suas consequências em termos da sua organização – a diferenciação dos espaços e a articulação entre eles, e das políticas urbanas que acompanham estas transformações. Estas dinâmicas constituem um desafio para as políticas das cidades, como João Cabral diz "para o planeamento urbano os desafios referem-se à capacidade de perceção destas dinâmicas…" (2004, p. 2). As políticas urbanas devem saber olhar o território urbano e perceber que este está em constante metamorfose para que possa dar respostas eficazes aos problemas emergentes. Borja (2003) desenvolve esta abordagem e vai mais longe ao afirmar que estas políticas não podem constituir um modelo preestabelecido, fixo e rígido, que se aplica mecanicamente e cegamente a qualquer território; estas políticas devem sim dar resposta de acordo com o lugar, o tempo e as prioridades de cada cidade, uma vez que como foi referido não há um modelo formal e dominante de cidade. Apesar de se poder observar características e tendências comuns, cada cidade é única e tem objetivos e necessidades diferentes.

O conceito de mudança ligado às políticas urbanas pode ainda ser abordado sobre uma outra perspetiva: as próprias políticas estão a sofrer transformações, reflexo das modificações da cidade e dos novos desafios que lhe são colocados – "Cities find themselves challenged." (Berg et al., 2007, p. 10). Segundo Andersen e van Kempen (in Conceição, 2004, p.93) podem-se identificar cinco tendências emergentes nas políticas urbanas, especialmente a nível europeu:

1ª - a governância – inclusão de diversos e diferentes atores públicos e privados nas ações de desenvolvimento urbano e atuação em rede e/ou em parcerias com esses atores;

2ª - a participação pública – reconhecimento da mais valia do capital social e da participação da comunidade local na tomada de decisões;

3ª - políticas "mais seletivas" – ou seja, dirigidas a espaços específicos, sejam bairros, espaços públicos, etc.;

4ª – políticas transversais - integração de ações orientada para os diferentes aspetos da realidade/problemas urbanos – físicos, económicos, sociais e ambientais.

5ª - mecanismos de contratualização – de acordo com os autores, estes mecanismos são a "base do desenvolvimento de projetos de intervenção."

Algumas destas tendências são também referenciadas no estudo recente intitulado "National Policy Responses to Urban Challenges in Europe" (2007), em que os autores afirmam que as principais tendências na formulação das políticas urbanas nacionais na Europa passam pela criação de parcerias e envolvimento dos cidadãos, por abordagens integradoras e territorializadas e por tentativas em evitar a competição intrarregional. (Berg et al., 2007)

Outra autora, Isabel Guerra (in Conceição, 2004) afirma que as inovações das políticas urbanas são as "novas formas de participação e de partenariado" (2004, p. 93), referindo-se à importância dada à participação dos cidadãos nos processos de planeamento e às novas formas de atuação, com base nas parcerias entre diferentes agentes, e a visão transversal e multissectorial, defendendo a integração do urbano, do económico e do social. A estes elementos, acrescenta um novo – "a procura de um entendimento sistémico e global da realidade" (Conceição, 2004, p. 93), demonstrando o valor das análises contínuas e alargadas dos territórios, das suas potencialidades e dos seus constrangimentos.

Estas novas linhas de atuação das políticas urbanas, desde a gestão de política de proximidade (políticas locais), passando pelas políticas públicas integradas até às políticas participativas, são hoje, como afirma Borja, as inovações das políticas urbanas necessárias tanto nos âmbitos globais como locais ou regionais, que colocam as cidades na globalização homogeneizadora mas que geram coesão social (Borja, 2003).

Como sintetiza Paulo Conceição no seu artigo "A governância dos territórios e as novas políticas urbanas", este conjunto de linhas de atuação cada vez mais incluídas nas políticas urbanas, implica uma mudança nos modelos e formas de atuação, uma vez que incorporam novos conceitos, valores e abordagens. As políticas tendem a ter uma base territorial, havendo, consequentemente uma "adaptação dos instrumentos de intervenção às especificidades locais e que constitui um espaço de mobilização dos agentes" (Vázquez e Conceição, in Conceição, 2004, p. 94). Ora esta adaptação implica

o conhecimento dos territórios e dos seus problemas de forma global e uma resposta com base em novos modelos de ação. Estes modelos de ação baseiam-se na intervenção de diversos agentes e em diferentes vertentes de atuação - desde o económico, ambiental, até ao social e rompem com a tradicional ação pública hierarquizada das intervenções urbanas.

As políticas urbanas de hoje são diferentes do passado, tendo evoluído "... de uma perspetiva mais orientada para o desenho, para uma outra onde os aspetos de gestão e de formulação de estratégias de intervenção assumem um papel tão ou mais importante que o formalismo dos planos enquanto peças desenhadas e regulamentares..." (Silva, in Cruz, 2005). São políticas flexíveis, estratégicas, que preconizam a participação dos cidadãos, a concertação entre todos os agentes e a criatividade de soluções. Esta evolução das políticas advém dos desafios que enfrentam que, como Nuno Portas e João Cabral sintetizam, se devem "por um lado, às dificuldades das formas tradicionais de gestão territorial em enquadrar processos de urbanização com grande nível de autonomia e complexidade de agentes, escalas e extensão territorial [...] e, por outro lado, ao aumento da especialização e sectorialização das estruturas de governo e das políticas da administração pública." (2011, p. 233)

Estas novas tendências e mudanças nas políticas urbanas acarretam tensões e dilemas nos processos de intervenção, como afirma Conceição, o que reforça a "importância do acompanhamento e da avaliação permanente das políticas urbanas" (Conceição, 2004, p. 96). As mudanças nas práticas de gestão urbana devem ser monitorizadas e avaliadas para aferir a sua eficácia e para melhorar formas de atuação e, antes de mais, auxiliar a tomada de decisões.

2.3. Evolução das políticas urbanas

2.3.1. Na União Europeia

As cidades assumiram um papel fundamentalmente na política comunitária, uma vez que, como afirma Jordi Borja, são, pela sua natureza histórica e pelos seus projetos de futuros, as protagonistas da aventura europeia na nossa época (1990, p.8). O primeiro exemplo do reconhecimento da importância do papel das cidades no desenvolvimento da Europa foi o movimento das "Eurocidades", que surgiu na década de oitenta, constituído pelas grandes cidades e com os objetivos de promover a cooperação e o

espírito de rede entre elas e com as instituições europeias e assegurar que os assuntos urbanos estavam presentes na agenda política da U.E. (Berg et al., 2007). Este movimento conseguiu inclusive que a U.E. se comprometesse em criar uma *task force* que coordenasse as ações dos diferentes organismos cujo âmbito seriam as cidades e em propor programas vocacionados para as problemáticas urbanas.

No entanto, apesar deste reconhecimento da necessidade de desenvolver uma política urbana europeia, não existe um consenso dentro da União Europeia nesta matéria: "ther is a lack of a common consensos among menbers states on the development of a European urban agenda" (Berg et al. 2007, p. 39). Apesar de não existir uma política vocacionada para as cidades, estas têm sido incorporadas nos programas e nos fundos comunitários, tornando-se mesmo um dos seus eixos fundamentais. O quadro abaixo tenta sintetizar as principais iniciativas da comunidade europeia nas últimas décadas neste âmbito. Antes de mais, importa ressaltar o facto da linha cronológica do quadro apenas se iniciar na década de noventa, uma vez que antes disso as políticas e/ou iniciativas comunitária não abordavam diretamente as questões das cidades, como afirmam Berg et al "there is no evidence of an urban dimension of the EU policy" (Berg et al., 2007, p. 40); apenas existiam alguns documentos como a Carta Europeia do Património que identificava os problemas na área da habitação e degradação do edificado, mas sem mencionar o papel das cidades. Somente na década de noventa, com uma nova era do planeamento territorial, que adota os princípios de participação pública, governância, transversalidade, integração e desenvolvimento sustentável, é que surgem as primeiras referências sobre o papel das cidades no desenvolvimento do projeto europeu e da necessidade de se intervir sobre elas, de forma a promover um território com um bom planeamento e uma gestão eficaz. Aliás em 1991, surge uma proposta para alterar o Tratado Europeu de forma a dar à Comissão a competência formal em matéria de políticas urbanas, mas foi rejeitada pelos seus membros. Daí em diante a "política urbana europeia" desenvolveu-se sobretudo através dos instrumentos da Política regional.

Quadro 1 – Evolução das Políticas Urbanas na União Europeia, de 1990 até 2011.

ANO	NOME	TIPO INICIATIVA	CONTEÚDO/ OBJETIVOS
1990	Livro Verde sobre o Ambiente Urbano	Comunicação	-Diagnóstico dos problemas ambientais das cidades; -Identificação das causas; -Propostas de orientações políticas.
1991/ 1993	Cidades Europeias Sustentáveis	Projeto	-Criação do Grupo de Peritos em 1991 e lançamento em 1993; -Como resultado surge o Relatório Cidades Europeias Sustentáveis – importância de incorporar os objetivos de desenvolvimento sustentável no planeamento e gestão;
1990-1993	Projetos Urbanos Piloto	Programa / Projeto	-Definido no art. 10º do FEDER; -1ª Fase: tentativa de dar uma dimensão urbana à Política Regional; -33 Projetos em 11 Estados membros; -Visa apoiar projetos inovadores de regeneração de planeamento urbano; -Direcionado a problemas como privação social e económica, degradação de centros históricos; incipiente planeamento do uso do solo; abandono das áreas industriais, etc.
1992-2000	5º Programa de Ação em Matéria de Ambiente - Para um desenvolvimento sustentável	Programa	-Agregação de políticas, projetos e leis num programa local; -Objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável; -Partilha de responsabilidade através da participação de diferentes agentes.
1994-1999	URBAN I	Iniciativa	-Concretizar algumas das metas do 5º programa; -Objetivo de resolver os problemas de regeneração urbana e coesão; -Alvo: requalificação das áreas urbanas periféricas com problemas de pobreza, exclusão, isolamento, etc.
1994	Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade	Carta Princípios	- Fruto da 1ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Atribui às cidades a responsabilidade e autonomia para atingir as metas do desenvolvimento sustentável.
1996	Da Carta à Ação.	Programa	-Resultado da 2ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Concretização dos princípios definidos na Carta de Aalborg, ou seja, a realização do processo da Agenda 21 Local; -Capacitação do poder local para alcançar a sustentabilidade das cidades.
1997-1999	Projetos Urbanos Piloto (UPP)	Programa/Projeto	- 2ª fase, direcionada aos problemas de congestionamento de trânsito, degradação de edifícios e declínio económico; - Cobertura de 26 novos projetos de 14 Estados membros.

1997	Para uma Agenda Urbana na U.E	Comunicação	- Apresentado por uma Comissária Europeia; - Análise dos problemas e oportunidades das cidades europeias; - Base para o lançamento do projeto-piloto Urban Audit I – base de dados estatísticos
1998	Desenvolvimento Urbano Sustentável: Um Quadro de Ação.	Comunicação	- Estudo sobre a forma como as políticas europeias abarcam os problemas urbanos; - Objetivo: incorporar nas diferentes políticas da U.E. a meta do desenvolvimento urbano integrado.
1999	Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)	Estratégia	-Proposta de análises e orientações para reforçar a coordenação de políticas nacionais em matéria de ordenamento do território; -Dentro dos seus objetivos destaca-se "o desenvolvimento territorial mais equilibrado e policêntrico e uma nova relação cidade-campo".(Conde 2007)
1999	Urban Audit	Projeto	-Base de dados estatísticos sobre as cidades; -Objetivo de fornecer informação e indicadores comparáveis dos diferentes aspetos da qualidade de vida das cidades; -Estudo piloto com 58 cidades.
2000-2006	URBAN II	Iniciativa	-Atuação em áreas urbanas em crise de pequena dimensão: -As áreas de intervenção: a) regeneração física e ambiental; b) inclusão social e c) emprego e espírito empresarial.
2000	URBACT	Iniciativa	- Faz parte do Urban II; - Objetivo: desenvolver uma rede de troca de experiências entre atores do Urban I e II e dos UPP, de forma a tirar conclusões dos resultados.
2000-2006	Fundos Estruturais - Objetivo 2	Instrumento de Financiamento	-Orientado para a revitalização de áreas que enfrentam dificuldades estruturais, que inclui áreas urbanas em declínio.
2000	Declaração de Hannover	Carta Princípios	-Resultado da 4ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -Definição de princípios e valores orientadores das ações a nível local (ou seja, cidades), nas diferentes dimensões – económico, social e institucional, para atingir o desenvolvimento sustentável.
2003-2005	Urban Audit	Iniciativa	-1ª Grande fase: lançado em grande escala - 258 cidades com dados referentes a 2001; -Passa a ser a principal função do Eurostat a recolha de informação estatística sobre cidades (recolha em cada 3 anos).
2004	Os Compromissos de Aalborg	Carta Princípios	-Consequência da 5ª Conferência sobre Cidades Sustentáveis; -10 Compromissos assumidos pelas cidades, com base nos objetivos do desenvolvimento sustentável, entre os quais o planeamento e desenho urbano.

2005	Acordo de Bristol	Carta Princípios	- Ideias chaves para tornar as cidades comunidades sustentáveis: 1) ativas, inclusivas e seguras; 2) bem administradas; 3) bem conectadas; 4) bem servidas; 5) ambientalmente sensíveis; 6) prósperas e 7) justa para todas.
2005	Iniciativa JESSICA	Iniciativa	-Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas -Instrumento financeiro promovido pela C.E. e desenvolvido pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) com o apoio do Council of Europe Development Bank. - Aplicar Fundos Estruturais em projetos ligados à regeneração urbana através de empréstimos, participações de capital, etc.
2006	Para uma estratégia temática sobre Ambiente Urbano	Estratégia	- Proposta de uma estratégia para melhorar o ambiente nas cidades europeias
2006	A política de coesão e as cidades	Comunicação	-Proposta de ações de apoio ao crescimento económico sustentável; -Importância da competitividade das cidades.
2006-2007	Urban Audit	Iniciativa	- 2ª Grande fase - 367 cidades com dados referentes a 2004.
2007	Carta de Leipzig sobre a Sustentabilidade nas Cidades Europeias	Carta Princípios	-Formulação de recomendações e estratégias de ação para o planeamento e gestão eficaz das cidades europeias; -Recomendação da integração das políticas de desenvolvimento urbano.
2007-2013	Urban +	Iniciativa	-Cobertura de um maior nº de cidades.
2008	Carta Urbana Europeia –	Carta Princípios	-Adotada pelo Congresso das Autoridades Locais e Regionais do Conselho da Europa, intitulado "Manifesto para uma nova Urbanidade"; -Apresentação de conceitos e aspirações associados a novas formas de vida urbana.
2009-	Urban Audit	Iniciativa	- 3ª Grande fase; - Recolha de dados anual.
2010	Declaração de Toledo	Carta Princípios	- Reunião Ministerial Informal de Toledo sobre a Declaração relativa ao Desenvolvimento Urbano, Toledo, 22 de junho de 2010; - Evidencia o papel estratégico da regeneração urbana integrada, que se insere numa abordagem integrada ao desenvolvimento urbano.

Da análise da evolução das iniciativas/políticas desde a década de noventa até à atualidade, conclui-se que:

– os diferentes tipos de iniciativas constituem indicações, estratégias indicativas, não assumindo o caráter vinculativo; reconhece-se a necessidade de concertação do planeamento territorial, mas as situações díspares na Europa no que toca à política urbana, a própria realidade territorial e as divergências políticas existentes entre atores impedem a constituição formal de uma política urbana comum;

– os Projetos Urbanos Pilotos (Urban Pilot Projects, UPP) constituem a "primeira tentativa da Comissão Europeia para ter uma política urbana explícita" (Tradução própria: Berg et al., 2007, p. 41);

– as questões ambientais assumem um papel preponderante nas políticas europeias, já que está presente em quase todas elas, quer seja como o objetivo principal quer seja como um dos vetores de atuação;

– o alargamento do seu espectro de atuação quanto aos seus objetivos, através da incorporação dos pilares do desenvolvimento sustentável nas metas das políticas/iniciativas/ programas da U.E. (consoante a natureza das iniciativas, os pilares tiveram pesos diferentes);

– ainda em termos dos objetivos, verifica-se que inicialmente os programas tentavam dar respostas aos problemas "macros", como os ambientais (por exemplo a poluição do ar, as mudanças climáticas, etc.); à medida de que foram sendo dadas soluções ou orientações para estes problemas, os objetivos foram sendo "afunilados", focando-se em problemas mais concretos. A Iniciativa Comunitária URBAN (I e II) é um exemplo disto, ao incidir sobre as questões da recuperação habitacional e revitalização económica das cidades;

– a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade de 1994 assume um caráter inovador ao enfatizar a importância da dimensão institucional, ou seja, da capacitação das cidades para resolverem os seus problemas e promoverem um desenvolvimento sustentável;

– em 1999, o EDEC apresenta a visão comunitária para as questões territoriais, com particular destaque à importância dada um sistema policêntrico e equilibrado e uma nova relação cidade-campo, que deverá ser implementada por todos os Estados-membros, através, por exemplo, da capacitação do poder local para a gestão das cidades (continuação dos objetivos da Carta das Cidades de 1994);

– as cidades obtêm o seu lugar oficial na Política Regional, através da Iniciativa *Urban*, *Urban Audit* e, sobretudo, pela delineação do objetivo 1 e 2 dos Fundos Estruturais que são dirigidos, diretamente ou indiretamente, às cidades;

– a Carta de Leipzig (2007) constitui um marco nas política espaciais e urbanas da Europa. Por um lado propõe medidas concretas como resposta aos problemas que as cidades enfrentam e, por outro lado, recomenda a integração das diversas e diferentes políticas vocacionadas para a cidade e dos vários interesses nacionais, para criar uma base de consenso e cooperação não só entre atores urbanos como entre a cidade e a região;

– o Acordo de Bristol e a Carta Urbana chamam a atenção para outro conceito importante na gestão das cidades, a qualidade de vida urbana, existe a ideia consensual de que as cidades devem proporcionar uma boa qualidade de vida. Todavia, as opções a serem tomadas para atingir essa meta nem sempre são consensuais, sendo as práticas muito variadas e divergentes, reflexo também da subjetividade inerente ao conceito de qualidade de vida;

– é ainda de referir, a Declaração de Toledo que coloca ênfase em abordagens mais integradas na intervenção na cidade, destacando a importância das estratégias de regeneração urbana.

Atualmente na União Europeia reconhece-se a importância das políticas territoriais no seu desenvolvimento, sendo exemplo disso as várias reuniões ministeriais informais sobre desenvolvimento urbano (Carta de Leipzig, Acordo de Bristol, Carta Urbana ou declaração de Toledo, entre outras) que "ajudaram a forjar uma cultura de cooperação em matéria de assuntos urbanos" (Hermant-de Callataÿ et al., 2011, p. 7) e a Agenda Territorial da União Europeia, adotada em 2007, que "chamou a si também o desafio de coordenar as políticas da UE e dos Estados-Membros relativamente aos respetivos impactos espaciais"[1] e prevê a incorporação da coesão territorial nos objetivos das políticas comunitárias. Todavia, apesar do consenso que existe entre estados-membros sobre os problemas que as cidades enfrentam, das oportunidades que elas podem desempenhar no debate sobre as cidades e das formas de intervenção,

[1] Naylon , Isabel et al - *Seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig: Para um programa de ação europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial*, Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão - Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu, Bruxelas, pág. 4, disponível em www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN, consultado em 14 de outubro de 2011.

"existem enormes diferenças de opinião sobre se, e de que modo, a UE devia ter um papel ativo e "interferir" nesta área política."[1]

2.3.2. Em Portugal

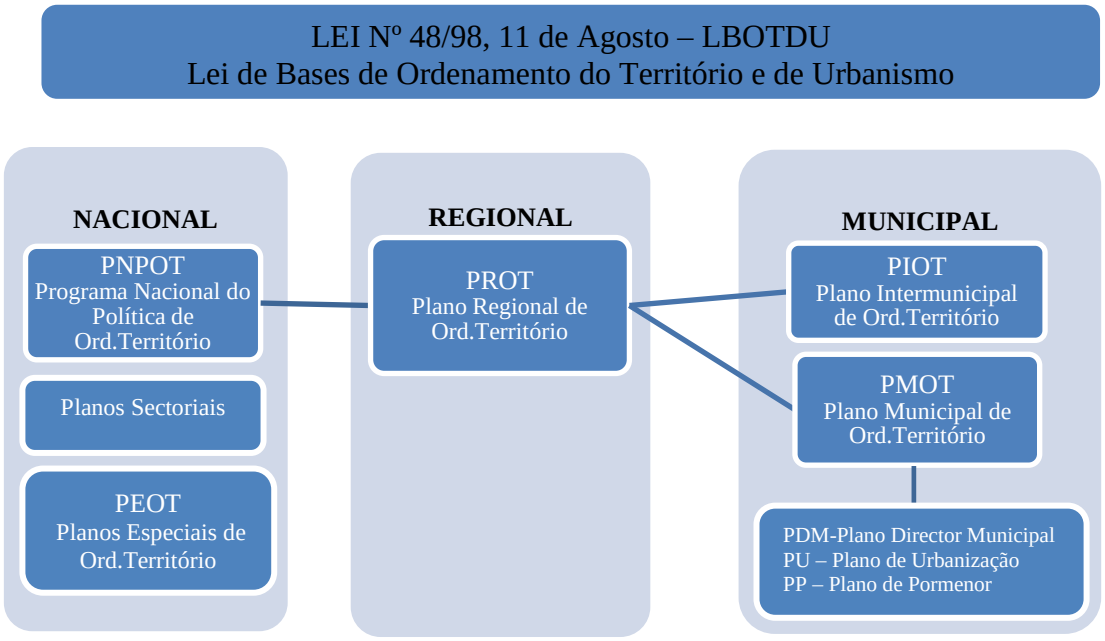
A evolução das políticas urbanas em Portugal não acompanhou o processo de urbanização do país - uma urbanização tardia (segunda metade do século XX) mas acelerada, o que acarretou graves desequilíbrios no território. Atualmente é evidente a "dupla desqualificação" do território urbano nacional, aspeto já debatido anteriormente aquando dos fenómenos que caracterizam e definem as cidades: centros históricos com processos de despovoamento habitacional e de terciarização acelerados e expansões urbanas desordenadas, fragmentadas e sem infraestruturas (Ferreira, 1999, p.4-5). Estes desequilíbrios e desqualificações devem-se à ausência de políticas de ordenamento territorial fruto de um contexto político pouco favorável. Enquanto na Europa o planeamento territorial e urbanístico tinha o seu apogeu entre 1929 e 1979, como refere António Fonseca Ferreira, Portugal enfrentava a Ditadura (1926 – 74), o que teve como consequência um atraso na consolidação do sistema de planeamento (Ferreira, 2004).

O atual sistema de planeamento territorial nacional começou a ser estruturado, na década de 70 do século XX, com a legislação de vários instrumentos de caráter regulador com os Planos Gerais de Urbanização (1971) ou a Lei dos Solos (1976); todavia os objetivos e as orientações dos vários planos então concebidos não estavam articulados, não conseguindo estabelecer uma estratégia territorial. Apenas no final da década de noventa (1998) o sistema ganhou consolidação e coerência com a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU), que integrou todos os instrumentos de gestão territorial num sistema hierarquizado, baseado em princípios como coordenação, compatibilização, subsidiariedade, equidade e participação. É ainda de salientar o facto que esta é uma lei direcionada não só para o ordenamento do território, mas também e mais especificamente ao Urbanismo. Aliás no artigo n.º 3, alínea f) da Lei de Bases define-se como um dos fins/objetivos da política de ordenamento do território e urbanismo "racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem".

De acordo com a LBOTU, a política nacional de ordenamento do território e do urbanismo assenta num sistema de gestão territorial organizado em três escalas:

nacional, regional e local (ver esquema) – cuja interação é estabelecida através de um conjunto de instrumentos de gestão territorial (IGT).

Figura 1 – Os Instrumentos de Gestão Territorial



No âmbito nacional e regional, os planos são de cariz estratégico e/ou programáticos, como são o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT), os Planos Regionais de Ordenamento do Território ou os Planos sectoriais (de natureza especial e programática). Ainda sobre o PNPOT é de salientar o facto de este definir as políticas estratégicas para o âmbito nacional, propondo um modelo territorial a seguir nos próximos 20 anos e, por tal, figurar como uma das figuras mais importantes do IGT. Este instrumento de gestão territorial estabelece o princípio de coerência e compatibilização entre os diversos instrumentos, em que o PNPOT enquadra, determina e sustenta as opções políticas a serem tomadas, definindo as orientações e opções dos IGT's de âmbito regional e municipal. "É um instrumento de desenvolvimento territorial de natureza estratégica que estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referências a considerar nos demais instrumentos de cooperação com os demais Estados Membros para a organização do território da União Europeia." (n.º 2 do artigo 1º da Lei n.º 58/2007 de 4 de setembro).

No âmbito local, enquadram-se os "instrumentos de planeamento territorial, de natureza regulamentar, que estabelecem o regime de uso do solo, definindo modelos de

evolução da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo" (aliena b) do artigo 8º da Lei n.º 58/2007 de 4 de setembro). Este nível foi o primeiro a ser estruturado e implementado através da criação/execução da figura do Plano Diretor Municipal (PDM), para aceder aos Fundos de Desenvolvimento Regional da Comunidade Europeia. Aliás, este instrumento foi legislado em 1982, muito antes do PNPOT e da LBOTU, o que pode ser parecer contraditório, mas que reflete as alterações das perspetivas do planeamento.

O autor João Cabral apresentou um quadro cronológico com os principais marcos da evolução do sistema de planeamento e das políticas do Estado com incidência urbana e territorial, que aqui se reproduz a partir do fim da ditadura em 1974, dado que constituiu um ponto de viragem no contexto político nacional, traduzindo-se numa mudança na forma de percecionar os modelos e as políticas de desenvolvimento.

Quadro 2 – Evolução do sistema de planeamento e das políticas do Estado com incidência urbana e territorial, em Portugal, de 1974 até 2009

Sistema de Planeamento Territorial	**versus**	**Economia Política do Desenv. Territorial**
1976 – Lei de Solos (DL 794/76)		
1976 – Código das Expropriações (DL 845/76)		**1977**– Competências Autarquias Locais (DL 79/77)
		1979 – Lei das Finanças Locais (Lei 1/79)
1982 – Plano Diretor Municipal (DL 208/82)		
1984 – Licenciamento municipal das operações de loteamento (DL 400/84)		
1985 – Património Cultural Português (DL 13/85)		
		1986 – Entrada na Comunidade Europeia
1987 – Lei de Bases do Ambiente (DL 11/87)		
1988–Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT) (DL 176-a/88)		
1989–Reserva Agrícola Nacional(DL 196/89)		**1989-93** – Plano Desenvolvimento Regional – I Quadro Comunitário de Apoio (QCA) (Obj.1)
1990–Planos Municipais de Ordenamento de Território (PMOT) (DL 69/90)		
1990–Reserva Ecológica Nacional (DL 93/90)		**1991** – Programa PROSIURB (Planos Estratégicos Cidades Média Dimensão)
1993–Rede Nacional de Áreas Protegidas(DL 19/93)		**1994-99** – II QCA (Programa URBAN, Intervenção Operacional Renovação Urbana – IORU)
1995–Plano Especiais de Ordenamento de Território (PEOT) (DL 151/95)		**1997** – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)
1998 – Lei de Bases do Ordenamento do Território e de Urbanismo (DL 48/98)		**1998** – Projeto Urbano Expo 98
1999 – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RIGT) (DL 380/99)		**2000-2006** – III QCA

	2000 – Programa POLIS
2001– Lei de Bases da Política e do Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural (Lei 107/2001)	
2001 – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (DL 177/2001, altera DL 555/99)	**2003** – Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais (Leis n.º 10/2003 e n.º 11/2003)
2004 – Regime Jurídico das Sociedades de Reabilitação Urbana (DL 104/2004)	
	2006-2013 – Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN)
2007 – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (Lei 60/2007, altera DL 555/99)	**2007** – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (Lei 58/2007)
2007 – Regime Jurídico da Avaliação Ambiental de Planos e Programas (DL 232/2007)	**2007** – Política de Cidades Polis XXI
2009 – Critérios de Classificação e Qualificação do Solo (DRef 11/2009)	**2008** – Associativismo Municipal (Lei 45/2008)
2009 – Regime Jurídico de Reabilitação Urbana em áreas de Reabilitação Urbana (Dl 307/2009)	

Fonte: Adapatado: Portas et al., 2011, p. 24 [2]

Da análise desta linha cronológica, o autor conclui que "é evidente a evolução de um enquadramento administrativo que passa da preocupação de controle da expansão urbana das cidades … para a sua integração territorial (condicionantes ambientais e de ordenamento de território) (2002, p. 27). Afirma ainda que fruto disto " há uma evolução de um quadro regulador claramente sectorial para instrumentos de gestão mais integrados e compreensivos em relação aos interesses em presença (públicos e privados), procurando garantir os princípios da participação, avaliação e compensação no processo de planeamento (de que é exemplo a Lei 48/98 e o seu desenvolvimento jurídico) " (2011, p. 241).

Numa reflexão mais dirigida para as questões da cidade, poder-se-á afirmar que esta evolução é ainda mais evidente, dado que se passa de instrumentos com caráter regulador, como o Plano Diretor Municipal (particularmente os da primeira geração), para programas mais sectoriais, mas ao mesmo tempo estratégicos e mesmo colaborativos, de que são exemplo as Parcerias para Regeneração Urbana, um dos instrumentos da política de cidades regulamentados no âmbito dos Programas Operacionais Regionais do QREN (2006-2013).

[2] Capítulo III "As Transformações da Regulação – Processos e Atores: Contexto e mudança, *in* Portas, N., Domingues , Á., & Cabral, J. (2011). *Políticas Urbanas II - Transformações, Regulações e Projetos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pág. 24.

O Plano Diretor Municipal (PDM), "com base na estratégia de desenvolvimento local, estabelece a estrutura espacial, a classificação básica do solo, bem como parâmetros de ocupação, considerando a implantação dos equipamentos sociais, e desenvolve a qualificação dos solos urbano e rural" (aliena a) do ponto nº 2 do artigo 9º da Lei n.º 58/2007 de 4 de setembro). Com base nos objetivos estabelecidos na LBOTU, pode-se afirmar que o PDM define o modelo de organização espacial do território municipal que assenta, essencialmente, na classificação e qualificação do uso do solo e na articulação das orientações presentes pelos IGT de âmbito nacional e regional. O modelo da estrutural espacial do território pressupõe, entre outros objetivos, a organização de redes e sistemas urbanos. Ora a este nível, do planeamento e da gestão urbana, os PDM surgem como um instrumento limitado em termos da sua capacidade de atuação, dado que, na prática, se cingem a estabelecer regras de usos dos solos – determinando e/ou condicionando esses usos. Nas áreas urbanas torna-se mais evidente as suas limitações: o regulamento destes planos não vai além da definição das áreas de expansão urbana, das áreas de consolidação, de índices construtivos e, em alguns casos, na restrição da expansão difusa da habitação. Este instrumento apenas determina estratégias de desenvolvimento do seu território assente na ocupação do solo, que poderão ter implicações indiretas em outras dimensões do desenvolvimento, como a económica, ao definir áreas de implantação industrial, mas não fomenta esse mesmo desenvolvimento, ou seja, não há uma estratégia de desenvolvimento integrado, isto é, que contemple as suas diferentes dimensões – económicas, cultural, social e ambiental, com objetivos e metas a atingir.

No sentido de colmatar os "vazios" deixados pelos PDM's no âmbito das políticas direcionadas para a cidade, de melhorar o "desempenho das potencialidades territoriais"[3] e de incorporar nas políticas de ordenamento do território a crescente valorização do papel das cidades na U.E., foram concebidos programas sectoriais com aplicação a nível regional e local e que pretendem reforçar o papel dos centros urbanos na estruturação do território, através da sua recuperação e revitalização. É de referir que estes programas não eram apenas nacionais mas também se assistiu à aplicação de iniciativas europeias. No quadro seguinte tenta-se identificar e esquematizar os programas que se destinam e/ou destinavam, de forma direta ou indireta, às cidades.

[3] Poeira, Lurdes. Políticas do Território – O Planeamento: Atlas de Portugal, disponível em http://www.igeo.pt/atlas/Cap3/Cap3f_2.html, consultado em 26 de setembro de 2011.

Quadro 3 – Evolução das Políticas Urbanas em Portugal, de 1980 até 2011

ANO	NOME	CONTEÚDO/ OBJETIVOS	ÁREA (da intervenção)	DIMENSÃO (da intervenção)
1988	PRAUD – Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas	-Promoção de parcerias com as autarquias locais para a realização de operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas; -Criação de instrumentos de apoios: técnicos - Gabinetes Técnicos Locais (GTL) e financeiros - PRAUD-Obras. - Originário do Programa de Reabilitação Urbana de 1985.	Centro Históricos	Habitação
1988	RECRIA - Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Degradados	-Realização de obras de conservação e beneficiação de imóveis degradados, através da concessão de incentivos pelo Estado e Câmaras Municipais. -Destinatários: a) Proprietários de imóveis com renda alvo de correção extraordinária e b) Inquilinos e Câmaras que se substituíssem aos senhorios na realização das obras.	Centro Históricos	Habitação
1993	PER – Plano Especial Realojamento	-Erradicação dos bairros de habitação precária (barracas), através de apoios às Câmaras Municipais para realojamento em habitações de custo controlado	Áreas Metropolitanas	Habitação
1994	Projetos Especiais de Urbanismo Comercial	-Medida 3 da Intervenção Operacional Comércio e Serviços, por Modernização do Tecido Económico do II Quadro Comunitário de Apoio (QCA 1994-99); -Apoio à "dinamização das estruturas comerciais associada à recuperação ou revitalização do tecido rural e urbano, em especial dos centros históricos das cidades" (N.º 1, Art 26º - DL n.º 184/94 de 1 de julho).	Centros Históricos	Comércio
1994/98	Programa de Reabilitação Urbana	- Moldes idênticos ao do URBAN I - Financiamento comunitário - Objetivos: revitalização e requalificação de áreas urbana, com problemas de declínio económico e urbano, desemprego, exclusão social, insegurança e deterioração da qualidade de vida - 11 Sub-programas	Centros Históricos e Áreas suburbanas	Integrada

1994/99	PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM's	-Reforçar o papel das cidades médias no sistema urbano; -Dotação de equipamentos e infraestruturas que dinamizassem o seu desenvolvimento económico-social; -6 objetivos que vão ao encontro do desenvolvimento sustentável.	Cidades Médias	Integrada
1995	PNPA - Plano Nacional da Política de Ambiente	-Dedica um capítulo à "Qualidade Ambiental das Zonas Urbanas, onde define áreas de atuação: desde a educação ambiental e sensibilização até à monitorização e melhoramento das infraestruturas ambientais.	Território nacional - zonas urbanas	Ambiente
1996	REHABITA - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas	- Extensão do Programa RECRIA; -Apoio financeiro às Câmaras Municipais nas ações de recuperação de zonas urbanas antigas, como a execução de obras de conservação, beneficiação ou reconstrução de edifícios habitacionais e as ações de realojamento provisório.	Centro Históricos	Habitação
1996	RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento	-Recuperação de imóveis antigos; -Apoio financeiro à execução de obras de conservação nas partes comuns de edifícios, constituídos em propriedade horizontal.	Centro Históricos	Habitação
2000	POLIS – Programa Nacional de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades	-Melhoramento da qualidade urbana das cidades, através de intervenções urbanística e ambientais, promovendo a atratividade e competitividade de pólos urbanos; -Apoios financeiros do III Quadro Comunitário de Apoio.	Território Nacional – cidades médias	Integrada
2001	SOLARH	-Melhoramento das condições de habitabilidade e higiene das casas; -Garantir a oferta de habitações com condições mínimas para arrendamento a valores baixos para classes desfavorecidas; -Apoio financeiro especial através de empréstimos; -Público alvo: a) Câmaras Municipais e b) população com baixos rendimentos.	Território Nacional	Habitação
2004	PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação	-Resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares; -Apoio através de acordos de colaboração do INHRU e as Câmaras Municipais e Regiões Autónomas.	Território Nacional	Habitação
2007 (2008-2013)	Política de Cidades POLIS XXI	- Responder aos problemas e desafios das cidades nacionais, promovendo: a) a inovação e competitividade; b) cidadania e coesão social c) qualidade ambiental e d) ordenamento do território urbano	Território Nacional	Integrada

Como se pode verificar, apenas na década de oitenta, a partir da entrada de Portugal na Comunidade Europeia é que surgem os primeiros programas dirigidos para as problemáticas da cidade, já que o acesso aos fundos e aos QCA permitiram "uma enorme expansão do investimento público e a consolidação do edifício legal do Sistema de Planeamento", bem como a "infraestruturação territorial e urbana e de implementação de políticas públicas" (Domingues, 2003, p.173). Ao longo do tempo, os vários programas acompanharam as mudanças de perspetivas no planeamento urbano, nomeadamente em termos da dimensão e da área de intervenção. No que toca a este último ponto, inicialmente os programas centravam-se sobretudo nos centros históricos e só em meados da década de noventa é que os programas se direcionam para as cidades médias e para a nova cidade emergente e alargada, ao tentarem dar resposta, por um lado, aos problemas decorrentes da expansão urbana e, por outro lado, aos desequilíbrios do sistema urbano nacional. Quanto à dimensão da intervenção, os programas assumiram preocupações de cariz sectorial, ou seja, tinham objetivos muito específicos, focavam-se apenas numa das dimensões da cidade; no entanto, com a crescente valorização do papel das cidades no desenvolvimento dos países e com a adoção dos princípios de sustentabilidade na Europa, os programas incorporaram estas novas linhas de pensamento e passaram a intervir na cidade tendo em consideração todas as suas dimensões. Assim, é possível identificar quatro domínios de atuação: a habitação, o ambiente, o comércio e uma dimensão integrada.

No final da década de oitenta, os primeiros programas e iniciativas centravam-se sobretudo nas questões habitacionais, como a recuperação/reabilitação do edificado degradado, com particular ênfase nos centros históricos. Dentro deste objetivo, destaca-se o PRAUD - Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) que, para cumprir o seu objetivo de reabilitação das áreas degradadas, criou dois instrumentos: PRAUD-Obras, que apoiava financeiramente as operações materiais e os Gabinetes Técnicos Locais (GTL), que, para além da comparticipação financeira, dotava os municípios com equipas multidisciplinares, cuja função era preparar os estudos, os projetos e as intervenções de reabilitação. Foram ainda criados incentivos para a reabilitação de imóveis degradados com rendas baixa, como o RECRIA, em 1988, que apoiava os senhorios nas ações de recuperação dos prédios, permitindo que estes procedessem ao aumento das rendas, através de uma correção extraordinária. As Câmaras e inquilinos podiam igualmente usufruir deste incentivo se substituíssem os

senhorios nas obras de reabilitação. Mais tarde este programa foi continuado por um outro, o REHABITA - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas, mas cujos beneficiários eram apenas os municípios com zonas urbanas antigas degradadas. Para além destes incentivos, foram criados o RECRIPH e o SOLARH, que também se destinavam a apoiar financeiramente a execução de obras de reabilitação dos imóveis, diferindo apenas nos destinatários e no tipo de imóveis. Os programas PER e PROHABITA tentaram dar resposta a outra problemática associada à degradação do edificado – o realojamento de população de baixos rendimentos e que viviam em prédios e/ou bairros degradados (barracas). De cariz igualmente sectorial, os Projetos Especiais de Urbanismo Comercial, financiado pelo II QCA, destinavam-se a revitalizar a atividade comercial nos centros históricos através de ações de renovação e estruturação do comércio urbano.

Na década de noventa, é criado o PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos PDM's, que tinha como finalidade "promover o crescimento e consolidação das aglomerações urbanas não metropolitanas que desempenhavam um papel estratégico no sistema urbano, contribuindo assim, para reequilibrar o sistema urbano nacional" (Costa, 1999, p. 132). Este programa era constituído por dois sub-programas: subprograma 1 - Valorização das Cidades Médias e subprograma 2 – Valorização dos Centros Urbanos da Rede Complementar, cujos objetivos assentavam nos três eixos do desenvolvimento sustentável: economia, ambiente e social, abordando assim a cidade como um todo. Este programa introduziu uma outra inovação no âmbito das políticas urbanas que importa salientar, tal como refere Eduarda Marques da Costa - a introdução da figura do "Plano Estratégico", requisito obrigatório para as candidaturas. Ainda nesta década, no âmbito dos apoios comunitários e do sucesso no país da Iniciativa URBAN I, surgiu o Programa de Reabilitação Urbana. Este programa seguiu o modelo do URBAN, tendo como objetivo a revitalização e requalificação de áreas específicas da cidade – centros históricos e áreas suburbanas, com problemas de desemprego, exclusão social, qualidade de vida, entre outros. As medidas operacionais implementadas nos vários subprogramas tentam resolver os constrangimentos identificados e passam pela intervenção ao nível das infraestruturas físicas e ambientais, dos equipamentos sociais, das atividades económicas e formação e da dinamização local. Apesar deste leque alargado das dimensões de atuação e da sua adequação às áreas de intervenção, verifica-

se que são as ações materiais que concentram maior investimento financeiro, nomeadamente as infraestruturas físicas e ambientais e os equipamentos sociais, em detrimento das ações de cariz imaterial.

O POLIS, Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades é outro programa a salientar, que também intervém na cidade como um todo, ou seja, numa perspetiva integradora, já que ao promover as cidades reforça e reestrutura o sistema urbano. Assim, este programa tinha como propósito "melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções nas vertentes urbanística e ambiental, melhorando a atratividade e competitividade de pólos urbanos que têm um papel relevante na estruturação do sistema urbano nacional"[4], aproveitando para tal o III Quadro Comunitário de Apoio. Apesar de ser uma iniciativa da Administração Central, pretende-se que este programa sirva de referência para outras ações a levar a cabo pelos municípios, quer pelo facto de incorporar os pilares do desenvolvimento sustentável e, por tal, pretender intervir em várias dimensões da cidade, quer pelo facto de apostar nas parcerias público-privadas.

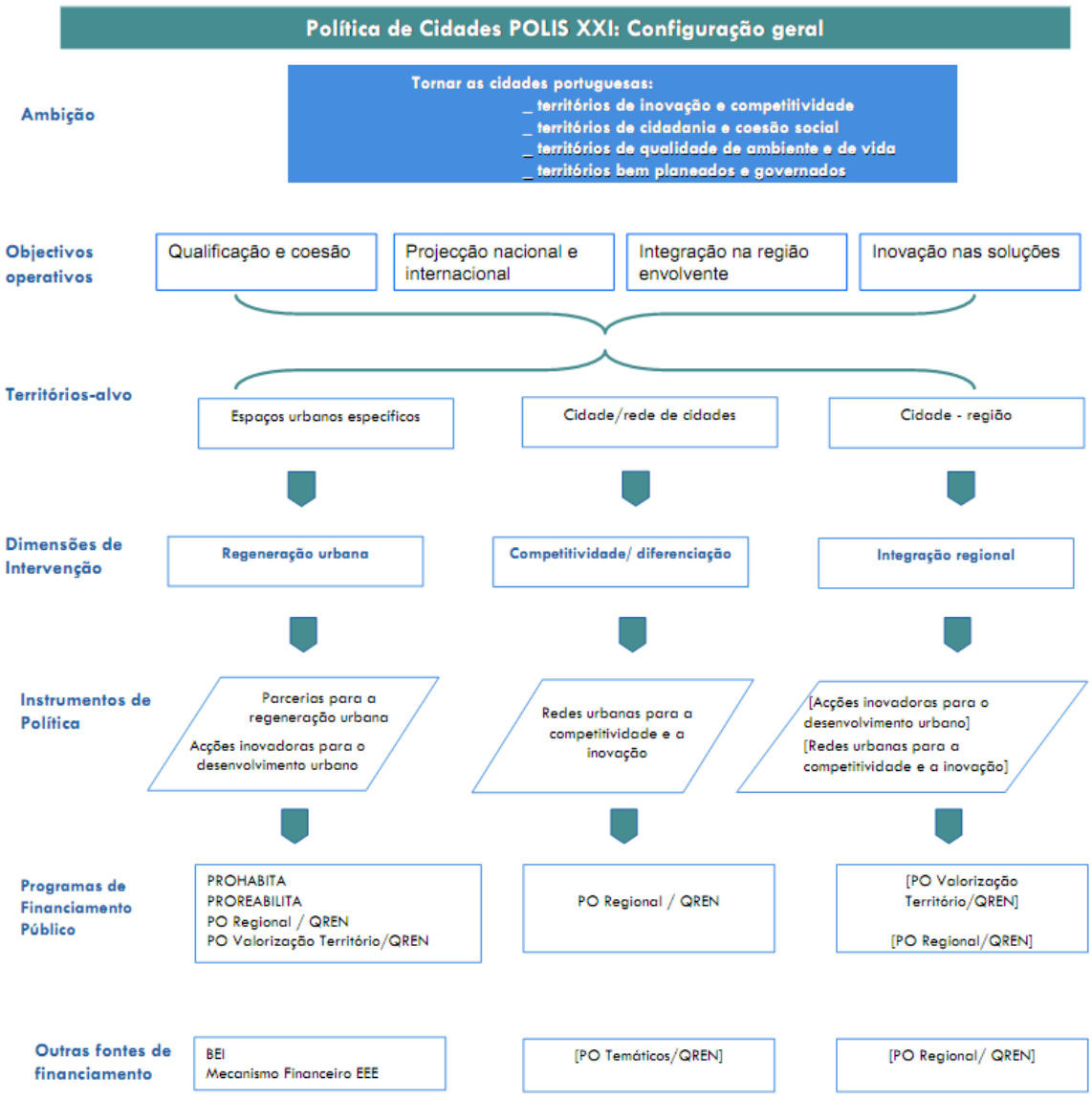
Mais recentemente, em 2007, o XVII Governo lançou a Política de Cidades POLIS XXI, que "visa superar as debilidades do sistema urbano nacional e responder aos desafios cada vez mais complexos que se colocam às cidades portuguesas, tornando-as motores efetivos do desenvolvimento das regiões e do País"[5]. Para tal, definiram-se quatro metas a cumprir, que se enquadram nos objetivos da Estratégia de Lisboa e da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e do Modelo Territorial definido pelo PNPOT: 1) qualificar e integrar os distintos espaços de cada cidade; 2) fortalecer e diferenciar o capital humano, institucional, cultural e económico de cada cidade; 3) qualificar e intensificar a integração da cidade na região envolvente e 4) inovar nas soluções para a qualificação urbana. "A prossecução destes objetivos concretiza-se em três eixos de intervenção, traduzindo uma visão de cidade a diferentes escalas territoriais"[4]: a regeneração urbana dirige-se a espaços intraurbanos; a competitividade/diferenciação abrange a cidade e a rede de cidades e a integração regional direcionada para a cidade-região. Para a implementação desta política, inicialmente prevista entre 2007 e 2013, mas que foi alargada até 2015, criaram-se

[4] Programa POLIS - disponível em http://www.polis.maot.gov.pt/, consultado em 10 outubro de 2011.

[5] Portal da Política de Cidades POLIS XXI - O que é a Política de Cidades? – disponível em http://www.dgotdu.pt/channel.aspx?channelID=83F9D116-1A5B-4155-8757-AB7B9A80BB1E&listaUltimos=1, consultado em 12 outubro de 2011.

quatro instrumentos: Parcerias para a regeneração urbana; Redes urbanas para a competitividade e a inovação; Ações inovadoras para o desenvolvimento urbano e Equipamentos Estruturantes do Sistema Urbano Nacional. A figura seguinte, retirada do documento de apresentação geral da Política de Cidades POLIS XXI, feita por João Ferrão, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades[6], sintetiza os principais aspetos desta política relativamente aos objetivos, dimensões e áreas de intervenção, instrumentos/programas de execução e meios de financiamento.

Figura 2 – Configuração geral da Política de Cidades POLIS XXI, 2007-2013



Fonte: www.dgotdu.pt/pc/documentos/POLISXXI-apresentacao.pdf, consultado em 12 de outubro de 2011

[6] Disponível em www.dgotdu.pt/pc/documentos/POLISXXI-apresentacao.pdf, consultado em 12 de outubro de 2011.

A Política de Cidades POLIS XXI constitui um marco nas políticas urbanas do país, já que introduziu algumas inovações no que toca à política urbana. A primeira foi o de alargar a área de intervenção dos centros históricos para outras áreas da cidade e mesmo para o espaço envolvente à cidade. Uma segunda inovação que se pode identificar é a conjugação de várias dimensões de intervenção: "colocou as intervenções físicas mais integradas na transformação das cidades em espaços de coesão social, de competitividade económica e de qualidade ambiental" (Conde, 2007, p. 55). O terceiro aspeto relaciona-se com o facto de ter promovido formas de governação baseadas na participação pública e no estabelecimento de parcerias com os vários atores/agentes urbanos.

Com base na enumeração e descrição das principais iniciativas, programas e políticas direcionadas para as cidades anteriormente desenvolvida, pode-se aferir algumas conclusões:

– há uma predominância de instrumentos vocacionadas para as problemáticas dos centros históricos, em detrimento de abordagens mais integradoras da cidade, ou seja, não contemplam a "cidade alargada", tal como afirmam Álvaro Domingues, Nuno Portas e Teresa Sá Marques, há uma "incidência nos centros históricos e cidades antigas em detrimento de intervenções nos subúrbios dessas cidades" (Tradução própria, in Berg et al., 2007, p. 330);

– os instrumentos criados, sejam sob a forma de incentivos, iniciativas ou programas, assumem um cariz sectorial, com particular ênfase para as questões ligadas à habitação (degradação dos edifícios e realojamento). Só recentemente é que surgiram programas como o Polis ou a Política de Cidades, que intervêm na cidade como um todo: por um lado, percecionando as várias realidades territoriais da cidade – a cidade herdade, a cidade alargada, a cidade-região, e, por outro lado, abordando as diferentes dimensões da cidade, desde os aspetos sociais e culturais, passando pelos ambientais até aos económicos;

– existência de um "défice de articulação das políticas sectoriais, cujo significado é da maior importância uma vez que esse grau de coerência é condição necessária à própria coerência das políticas territoriais e urbanas" (Domingues, 2003, p. 176);

– papel preponderante do Estado na operacionalização das políticas – as políticas / programas são concebidos e implementados numa lógica *top-down*, como Álvaro Domingues refere, "num contexto de organização de um Estado excessivamente

centralizada e sectorializada na condução das suas políticas sectoriais e territoriais" (200, p.173).

Torna-se assim evidente que até ao final da década de noventa, como afirma Álvaro Domingues "as políticas urbanas são, em Portugal, praticamente inexistentes (ou, senão, pontuais e sub-financiadas)" (2003, p. 177), de cariz sectorial e desarticuladas, quer entre si quer entre os vários níveis da administração. Ora esta situação contraria a evolução do quadro regulador nacional que pressupõe instrumentos de gestão baseados em princípios de integração, colaboração e participação. Estes princípios orientadores das novas políticas apenas foram incorporados a partir do programa POLIS, em 2000, que pretende "desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana"[7], apesar da componente ambiental assumir um papel preponderante. A Política de Cidades POLIS XXI abre um novo ciclo no âmbito das políticas urbanas, já que reconhece que o desenvolvimento do país está diretamente ligado ao papel das cidades como espaços de competitividade, cidadania e qualidade de vida, que "uma boa política de cidades deve ter como condição o desenvolvimento das áreas circundantes"[8] e, finalmente, que a concretização das ações desta política devem sustentar-se na cooperação com atores urbanos (como autarquias, associações, empresas, entre outros).

2.3.3. A regeneração urbana – nova dimensão das políticas urbanas

Antes de avançarmos na reflexão sobre políticas de regeneração urbana, é pertinente referir que desde meados da década de cinquenta do século XX se tem discutido sobre este conceito, definição, princípios e meios de atuação, não se tendo alcançado um consenso e não se produzindo uma teoria de referência, ideia sustentada por Teresa Barata Salgueiro – "não existe consenso sobre o significado de todos estes termos, que muitas vezes são usados quase como sinónimos" (Salgueiro, 1992, p.390). Como refere Carlos Balsas, no seu artigo "City Centre Revitalization in Portugal: A Study of Lisbon and Porto, há uma evolução dos conceitos e das respetivas definições, que passaram de "reconstrução" na década de cinquenta, para "revitalização" na década de sessenta, "renovação" em década de 1970, "redesenvolvimento" em oitenta e,

[7] Programa POLIS - disponível em http://www.polis.maot.gov.pt/,consultado em 10 outubro de 2011.

[8] Ferrão, João – Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, na apresentação da Política de Cidades POLIS XXI em 18 de outubro de 2007, disponível em http://www.regiao-sul.pt/noticia.php?refnoticia=78010, consultado em 12 outubro de 2011.

finalmente, "regeneração" nos anos noventa. Todavia é de realçar que estes conceitos são muitas vezes utilizados quase como sinónimos. Para esta dissertação adotou-se o conceito de "regeneração urbana", que pressupõe "a comprehensive and integrated vision and action which leads to the resolution of urban problems and which seeks to bring about a lasting improvement in the economic, physical, social and environmental condition of an area that has been subject to change" (Peter Roberts in BALSAS, 2007, p. 233). Regeneração urbana entendida como um instrumento da política pública que pretende dar resposta ao declínio urbano, que envolve muitos outros aspetos além da reabilitação física, como a requalificação ambiental, a revitalização económica e a integração social e cultural. Parte-se também da premissa que reabilitação urbana é sinónimo de regeneração urbana.

Na União Europeia há uma visão consensual sobre o papel das cidades no desenvolvimento territorial de cada país e da própria Europa: as cidades são vistas como motores da economia, como espaços de inovação, de competitividade, de cooperação e de cidadania. No entanto, as cidades são ao mesmo tempo locais de concentração de problemas e constrangimentos, como pobreza, exclusão social, degradação física, insegurança, etc. Aliado a isto conjuga-se o facto do limites físicos e/ou administrativos das cidades serem cada vez mais ténues e do desenvolvimento urbano nas suas múltiplas dimensões (social, cultural, económico, ambiental, etc.) extravasar os limites tradicionais. Deste modo, urge encontrar novas formas de intervir, mais flexíveis, mais inovadoras e mais integradoras, como refere o relatório "Cidades de Amanhã - Desafios, visões e perspetivas" promovido pela Direção Geral da Política Regional da Comissão Europeia, as "novas formas de governança são essenciais para responder a estes desafios urbanos" (in Sumário Executivo, Hermant-de Callataÿ et al. ,2011, p.xi). Neste contexto, tem surgido nas últimas décadas, como referido anteriormente, uma nova linha de políticas urbanas, que se caracterizam por:

– abordagens integradoras, que olham, analisam e intervêm na cidade no seu todo, sem esquecer as suas especificidades, implementando ações diferenciados para a cidade consolidada e para a cidade extensiva;

– abordagens flexíveis em termos de espaço e tempo, ou seja, capazes de se adaptar ao contexto territorial e de perceber a influência do território a intervir e os efeitos indutores que poderá ter na envolvente, seja a cidade, a região, ao mesmo o país, e à

escala temporal de implementação da intervenção, dado que este tipo de política pressupõe uma intervenção de médio e longo prazo de forma a ser sustentável;

– abordagens multissectoriais, capazes de dar respostas aos problemas e desafios das cidades que assumem dimensões diversas, seja social, económica, ambiental, etc, incorporando na sua intervenção as múltiplas dimensões do desenvolvimento urbano;

– abordagens em rede (horizontais e verticais), estabelecendo relações de cooperação em rede com outras cidades e articulando as diferentes níveis institucionais, desde da administração central à local, quebrando com o ciclo de políticas *top-down*;

– abordagens participativas, novas formas de governança que promovem o capital social através da participação de todos os agentes e dos cidadãos.

É neste contexto que surge a regeneração urbana, já que se insere neste conceito de desenvolvimento urbano integrado, que pressupõe integrar as diferentes dimensões de intervenção, integrar parceiros, integrar recursos e integrar territórios. Na Declaração de Toledo em 2010, que defende "a necessidade de uma abordagem integrada ao desenvolvimento urbano" (Hermant-de Callataÿ et al., 2011, p. 8), é sublinhado este papel estratégico da regeneração urbana, ao afirmar-se que contribui para "o cumprimento de um conjunto de objetivos, tais como: assegurar a participação dos cidadãos e o envolvimento dos *stakeholders* na construção de 'um modelo mais sustentável e socialmente inclusivo em todos os tecidos urbanos e sociais da cidade'" (in Sumário Executivo, Hermant-de Callataÿ et al., 2011, p. xi).

As políticas de regeneração urbana constituem um processo de planeamento estratégico integrado, que gera sinergias entre entidades públicas, privadas e outros atores das redes de cidadania, que se adapta ao território no qual irá intervir e às lógicas de contexto em que se insere, que se desenvolve a médio e longo prazo e que envolve ações de caráter transversal e sectorial. "Desenvolve estratégias e promove um processo com caráter inclusivo e integrador […] transversal e sectorial […], intervém a médio e longo prazo, de forma relacional assumindo e promovendo os vínculos entre territórios, atividades e pessoas". (CIP 2010, p. 25 e 22). Neste contexto, poder-se-á afirmar que o processo de regeneração urbana tem como objetivos fundamentais o fomento do desenvolvimento económico, a promoção da integração social e cultural e qualificação do ambiente urbano, de forma a proporcionar qualidade de vida às populações, através de uma estratégia global e articulada assente num novo modo de governança, baseada no *empowerment* dos cidadãos, na participação de todos os *stakeholders* e na utilização

inovadora do capital social, como sustenta o relatório "Cidades de Amanhã - Desafios, visões e perspetivas" (Hermant-de Callataÿ et al., 2011).

O papel das cidades e da regeneração urbana tem sido amplamente reconhecido e ganho maior visibilidade nas políticas europeias e nacionais. Aliás, a nível da União Europeia, como refere Ana Pinho, "a importância das áreas urbanas e da reabilitação urbana para o desenvolvimento levou a que estas fossem consideradas de forma transversal no financiamento comunitário para o período 2007-2013, tendo sido incorporadas em todos os programas e iniciativas apoiadas pelos Fundos" (Pinho, 2009, p. 721). Todavia, é de referir que a incorporação destas preocupações nas políticas comunitárias é evidente desde a década de noventa, sendo exemplo disso vários programas e iniciativas europeias que visam a intervenção nas cidades e a promoção do desenvolvimento urbano integrado, através do apoio a projetos inovadores no âmbito da regeneração urbana e cujo objetivo é a resolução dos diversos problemas que afetam a áreas a intervir (desde sociais, ambientais a económicos) – os Projetos Urbanos Piloto (1990 e 1997), Urban I e II (1994 e 2000), Urbact (2000) e mais recentemente, a Iniciativa Jessica (2005, com aplicação com os QCA de 2007-2013).

Em Portugal, a regeneração urbana é considerada uma opção estratégica do ordenamento do território, que está expressa na Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBPOTU), que estabelece como um dos fins "racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e promover a coerência dos sistemas em que se inserem" (na alínea f do artigo 3º) e como objetivos específicos a "reabilitação e a revitalização dos centros históricos e dos elementos de património cultural classificados" (alínea h do art. 6º); a "recuperação ou reconversão de áreas degradadas" (alínea i do art. 6º) e a "reconversão de áreas urbanas de génese ilegal" (alínea j do art. 6º). Esta opção estratégica parte da convicção que o desenvolvimento urbano constitui simultaneamente um problema e uma oportunidade para o ordenamento do território, patente no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT). No Relatório do PNPOT é por exemplo referido que na região norte "as principais aglomerações confrontam-se com problemas de degradação física, sobretudo nos centros históricos, e de exclusão social, que necessitam de ações consistentes de revitalização urbana" (2007, p. 88). Paralelamente, ao analisarmos o programa de ação conclui-se que as políticas de cidades são entendidas como um dos

instrumentos para alcançar as ambições e as metas definidas para o modelo territorial dos próximos vinte anos.

Uma breve recapitulação dos programas dedicados às questões urbanas no nosso país, elencados no ponto anterior, revela um conjunto de programas sectoriais, fragmentários e desconexos e sem o enquadramento de uma política urbana integradora. Há uma predominância de políticas e intervenções direcionadas para a requalificação física, ou seja, para a reabilitação do edificado, evidente na numerosa lista de programas concebidos para tal: RECRIA, PER, REHABITA, RECRIPH e SOLARH. Contudo, é de destacar três programas de âmbito nacional, aplicados às cidades médias, que são precursores pelo modelo de intervenção que preconizam:

– o programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), criado em 1988, consistia na promoção de parcerias com as autarquias locais para a realização de operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas, os centros históricos, mas com maior ênfase para as questões de degradação do parque habitacional;

– o programa PROSUIURB, criado em 1994, tinha uma preocupação de abordagem ao território urbano mais integrada, refletida nos seus objetivos que cruzam com a esfera dos do desenvolvimento sustentável e

– o programa POLIS, lançado em 2000, que apesar de estar "fortemente ancorado em preocupações ambientais" (Silva & Correia, 2005, p. 35), tinha como missão melhorar a qualidade de vida nas cidades, através de intervenções a nível urbanístico e ambiental, baseado num modelo de parcerias.

Somente em 2007 com a Política de Cidades POLIS XXI surge o primeiro programa, de âmbito nacional, explicitamente dedicado à regeneração urbana, com instrumentos específicos, como as Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU), com instrumentos complementares, como a Iniciativa Bairros Críticos, e com meios de financiamento alocados. Neste contexto foram aprovados e financiados diversos projetos de regeneração urbana por todo o país, que na sua maioria visavam a requalificação dos centros históricos e a revitalização de frentes ribeirinhas.

Dos vários instrumentos da Política de Cidades, a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, designada abreviadamente como Iniciativa Bairros Críticos, merece particular destaque e atenção pelo seu caráter inovador e por espelhar as estratégicas seguidas em muitos países europeus. Este

instrumento lançado a nível nacional, constituiu um projeto-piloto que teve três casos experimentais – Cova da Moura, Vale das Amoreiras (ambos em Lisboa) e o Largateiro, no Porto. A Iniciativa baseia-se num modelo de gestão e de governância assente em parcerias institucionais e locais, em intervenções integradas e focalizadas no território e com uma cultura de monitorização e avaliação subjacente. As mais-valias deste projeto que o tornam inovador são a abordagem de desenvolvimento urbano integrado e, sobretudo, a rede alargada de atores e agentes envolvidos. Como refere o Relatório de Avaliação Global, este projeto teve o mérito de conseguir "implementar um processo de planeamento estratégico participado de natureza *bottom up."* (RAMOS, 2009, pág. 69). Reconhece a importância da "concertação atempada das vontades e dos recursos necessários à concretização de um programa de ação, baseada num compromisso partilhado" [9] e num processo de aprendizagem conjunto. Esta Iniciativa propõe uma nova forma de resolução dos problemas das cidades, em que se trabalha áreas específicas no território e em que todo o processo de planeamento (diagnóstico, solução e ação) é desenvolvido com base nos pressupostos de participação, de confiança, de aprendizagem e de compromisso, legitimando as dinâmicas promovidas e garantindo a sua apropriação e continuidade no tempo.

Os territórios urbanos alvos de regeneração urbana são áreas urbanas específicas, que se debatem com os problemas inerentes do despovoamento, da exclusão social, da degradação física, da deterioração ambiental e do declínio económico, sendo exemplo disto os centros históricos, as zonas antigas da cidade, as zonas industriais abandonadas, entre outras. No âmbito desta dissertação será sobre os centros históricos que se irá refletir, expondo e desenvolvimento as questões e os desafios a eles associados.

Os centros históricos albergam em si a identidade e a história das cidades, constituindo um fator de atratividade para as cidades e, por conseguinte, uma oportunidade para a promoção sua competitividade e desenvolvimento. Todavia estes centros históricos são atualmente áreas em declínio e com sinais de desvitalização, resultado de opções políticas que apostaram em programas que, apesar de visar áreas urbanas, apostavam em ações centradas no aumento da competitividade, do emprego, empreendedorismo, etc., que afastaram o investimento das zonas históricas para outras

[9] Retirado de http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/ideiachave_ibc/ideiachave_accao.html. Consultado a 1 de agosto de 2012.

onde se conjugavam estas oportunidades. Teresa Barata Salgueiro argumenta que fruto da difusão da "ideia de que o progresso e desenvolvimento só podem ser obtidos à custa do crescimento decorrente da construção de zonas novas na periferia" (Salgueiro, 1992, p. 385) verificou-se uma concentração de investimento nestas áreas, o que contribui para o agudizar dos problemas dos centros históricos. Atualmente os centros históricos são confrontados com a degradação do seu edificado, com a terciarização das atividades económicas presentes, com o contínuo processo de desertificação e envelhecimento populacional. Esta situação é evidente não só nos centros históricos das cidades portuguesas mas também das cidades europeias. Face a estes problemas que ameaçam os centros históricos e às oportunidades que deles podem advir para a cidade no seu todo, assistiu-se a um redirecionar das políticas urbanas para estes territórios, adotando-se abordagens de desenvolvimento urbano integrado, como as políticas de regeneração urbana. Para inverter as tendências de declínio serão necessárias intervenções que procedam à sua reabilitação física, social e funcional, pretende-se não só a reabilitação física mas também a sua reutilização social. Ora, as políticas de regeneração urbana surgem como o instrumento ideal para concretizar estes objetivos e dar igualmente resposta aos desafios das novas políticas urbanas. Se, por um lado, leva a cabo ações de reabilitação e de requalificação urbana nas suas múltiplas vertentes (física, social, ambiental, cultural e económica), por outro lado promove a cooperação, em parceria, dos múltiplos atores, potenciando sinergias entre agentes públicos, agentes privados e cidadãos. A regeneração urbana é a resposta das políticas urbanas aos desafios colocados pela cidade, é um instrumento de intervenção que alia a inovação, desenvolvimento económico e bem-estar social à manutenção do modelo antigo e tradicional de cidade, que constitui o seu legado e a sua identidade.

Em Portugal as políticas de regeneração urbana têm incidido sobretudo nestas áreas, nos centros históricos, assistindo-se, como afirma Nuno Portas *et al*, à "diversidade de intervenções e soma de investimento que convergem nas políticas de regeneração do urbano consolidado" (Portas et al., 2011, p. 80). Esta concentração de olhares e de intenções políticas para estas áreas não são alheias ao facto dos centros históricos serem hoje áreas apetecíveis para investidores e construtores, dado o potencial e rentabilidade do mercado imobiliário. A esta situação soma-se, como defende Nuno Portas et al, a estigmatização da "outra cidade"- "a cidade dispersa é predadora, ineficiente, com maiores gastos de energia, de solo, de infraestruturas de

mobilidade, dissipadora de economias de escala e aglomeração, inestética e desreferenciadora […]" (Portas et al. 2011, p. 80). Assim, o simbolismo dos centros históricos, os interesses económicos e a imagem negativa da cidade extensiva abriu caminho para a legitimação social e política das intervenções de regeneração urbana nos centros históricos. Para além dos diversos programas direcionados e exclusivamente para os centros históricos, de que são exemplo o PRAUD, RECRIA, REHABITA, RECRIPH e os Projetos Especiais de Urbanismos, foram criados os meios institucionais e administrativos para persecução destas intervenções.

Em 2004, surgiu uma nova estratégia de reabilitação dos centros históricos alicerçada na figura das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU). Esta nova entidade foi instituída pelo Decreto-Lei nº 104/2004, que atribuiu às câmaras municipais a responsabilidade de criação desta entidade e define e regula o regime jurídico excecional da reabilitação urbana. Estas sociedades têm como objetivo a promoção da reabilitação urbana em Zonas Históricas e em Áreas Críticas de Recuperação e de Reconversão Urbanística (ACRRU), sendo-lhes delegadas, para o efeito, competências em matéria de licenciamento de edificações, expropriações, realojamento e fiscalização de obras. Da leitura deste diploma é de destacar:

– o caráter excecional das SRU, uma vez que apenas é aplicável em áreas específicas (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística e em zonas urbanas históricas);

– a prioridade dada à reabilitação das zonas históricas – "merecem uma atenção particular as zonas urbanas históricas, cuja conservação, recuperação e readaptação constituem um verdadeiro imperativo nacional" (Decreto-Lei 104/2004a);

– a transferência da responsabilidade de reabilitação urbana para a administração local (municípios) e

– o conceito restritivo de reabilitação urbana, uma vez que remete a reabilitação urbana para as intervenções físicas no edificado.

Se este decreto-lei é inovador ao passar a responsabilidade da conceção e implementação dos programas de regeneração urbana para a administração local e ao criar meios institucionais, através da figura das SRU's, capazes de promover e tornar mais célere este processo, é, ao mesmo tempo, tradicionalista e redutor ao alocar o conceito de reabilitação urbana apenas as intervenções físicas sobre o edificado.

Em 2007, na continuação da instituição da Política de Cidades POLIS XXI, foi criado o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), resultante da reestruturação de vários organismos da administração central[10], que tem como missão "assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a Política de Cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução"[11]. A atuação deste organismo baseia-se no desenvolvimento urbano integrado e na "cooperação, em parceria, dos múltiplos atores que intervêm num determinado território, visa potenciar sinergias, com racionalidade e economia de meios, segundo princípios de sustentabilidade". Dentro das suas linhas de intervenção é de destacar a promoção e /ou participação em programas e projetos que incidem nos centros históricos, como o de *Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística – SRU*, que consiste na participação no capital das SRU's.

Em 2009, entrou em vigor o Decreto-Lei de 307/2009, de 23 de outubro, revogando o DL 104/2004 que, tendo em consideração que "o atual quadro legislativo da reabilitação urbana apresenta um caráter disperso e assistemático" (Decreto-Lei 307/2009a), pretende ser o enquadramento normativo da reabilitação urbana e melhorar a articulação destas políticas com os instrumentos de planeamento municipal. Este Decreto-Lei assume que a reabilitação urbana é "componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem os objetivos de requalificação e revitalização das cidades, […] procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades..." (Decreto-Lei 307/2009a). Este decreto introduz, relativamente ao DL anterior, uma nova de perspetiva da reabilitação urbana associando-a não só à vertente física (imobiliária e patrimonial) mas incorporando a necessidade de encontrar respostas no domínio do económico, ambiental, social e cultural de forma articulada e coordenada.

Concluindo, em Portugal assistiu-se a uma evolução dos programas e políticas de regeneração urbana e das entidades institucionais, mas sempre com uma clara e

[10] "O IHRU, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP, resulta da reestruturação e redenominação do antigo Instituto Nacional de Habitação (INH), tendo nele sido integrados o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e parte da Direção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN). " in http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/, consultado a 1 de junho de 2012.

[11] Disponível em <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/>, consultado a 1 de junho de 2012.

explícita incidência nos centros históricos. As políticas de regeneração urbana passaram de políticas de nível nacional centradas na vertente habitacional e na recuperação física do edificado para um processo integrado de intervenção da responsabilidade da administração local. Esta mudança foi acompanhada pelas entidades responsáveis deste processo, evoluindo dos Gabinetes Técnicos Locais, criados com o Programa de Reabilitação Urbana e continuados com o PRAUD, que tinha como função apoiar tecnicamente os municípios nas intervenções de reabilitação do edificado, para as Sociedades de Reabilitação Urbana, cujas competências ultrapassam a mera intervenção física e incluem a intervenção nos setores do ambiente, desenvolvimento económico, social e cultural da mobilidade e transportes. Independentemente do tipo de política ou entidade é um facto que os centros históricos foram sempre uma preocupação dos decisores políticos, sendo considerando, dentro da cidade, como local potenciador do desenvolvimento da cidade, na medida é "o mais habilitado para fixar pessoas e atividades capazes de criar valor, além de constituírem regra geral lugares de elevada densidade ou espessura institucional e de valores culturais…" (Hutton in Rio Fernandes, 2010).

2.3.4. Uma análise comparativa: Portugal versus alguns países europeus

Como foi referido nos pontos anteriores, apesar de dentro da União Europeia ainda não ter sido assumido uma política comum de cidades, o papel preponderante das cidades no desenvolvimento dos países é um facto reconhecido e cada vez mais valorizado. Nas últimas décadas os princípios de competitividade, de governança, de abordagens integradas e sustentáveis têm guiado as linhas de intervenção dentro da União Europeia e internamente dentro de cada país europeu, traduzindo-se em políticas de regeneração urbana. Estas políticas de regeneração urbana surgem, assim, como uma " resposta aos complexos problemas de degradação urbana, de índole económica, social e ambiental ou física que se têm verificado, nas últimas décadas, em vastas zonas, centrais ou periféricas, das cidades." (Ribeiro, 2005, p. 25).

As políticas urbanas, nomeadamente as de regeneração urbana, sofreram, ao longo dos tempos, transformações na forma de planear, gerir e intervir nas cidades, mas que apresentam ritmos e resultados diferentes em cada país da Europa. De forma generalista é possível identificar alguns períodos marcantes desta evolução, a saber: no primeiro período, que tem início no pós-guerra (2ª Guerra Mundial) e se prolonga até

aos anos 70, as intervenções centraram-se na reconstrução das cidades destruídas, nas políticas habitacionais e no papel-chave do Estado; na década seguinte as intervenções focaram-se não só no edificado mas também no espaço público, o poder local é chamado a participar neste processo e ao nível da União Europeia as cidades passam a ser encaradas como oportunidades de desenvolvimento dos países; no terceiro período, na década de noventa, surgem novas formas de governança, com o estabelecimento de parcerias entre o setor público e privado e a capacitação e participação da sociedade civil e as abordagens são de cariz social e económico e, por fim, na última década as abordagens pautam-se por ser multissectoriais e multiatores, com intervenções integradas e de base territorial.

Tendo por base esta síntese da evolução das políticas urbanas, apresenta-se um quadro comparativo[12] entre quatro países europeus – Portugal, França, Inglaterra, e Holanda, desde a década de 70 até aos nossos dias. O quadro sintetiza e agrupa as principais características das políticas dos quatros países por três vetores de análise – atores, áreas de intervenção e dimensões da intervenção, tentando, por um lado, evidenciar as similaridades e as especificidades de cada país e, por outro lado, confrontar a realidade nacional com a europeia.

Numa apreciação global e crítica, pode-se aferir que a França, a Inglaterra e a Holanda seguem atualmente as linhas de atuação praticadas ao nível da União Europeia, ou seja, pautam-se por abordagens integradas, territoriais e assentes em redes de participação envolvendo agentes institucionais e locais. Já em Portugal, apesar de na última década se assistir um esforço na implementação das novas abordagens das políticas urbanas, há um desfasamento temporal em relação aos restantes países, fruto do contexto político desfavorável vivido durante cerca de 40 anos e de uma estrutura institucional e organizacional centralista.

Ainda assim, como foi referido, tem-se assistido em Portugal a uma mudança positiva nas práticas dos programas desenvolvidos, destacando-se, por exemplo, a Iniciativa Bairros Críticos, que se diferencia pela sinergia que conseguiu gerar entre os atores envolvidos, pelo processo de aprendizagem que instalou, pela nova forma de planear, bottow-up, e pela posição-chave que conferiu ao território em intervenção.

[12] Fontes bibliográficas: ANDERSEN, 2003; BALL, 2005; BERG, 2007; CHAMUSCA, 2012; EU, 2010; FIDALGO, 2012; ISCTE/CET, 2005; JT LDA, 2012; LAVEN, 2011; Pinson, 2010.

Quadro 4 – Quadro comparativo da evolução das Políticas Urbanas, em Portugal, França, Inglaterra e Holanda, entre 1970 e 2000**,** estruturado por três vetores – atores, áreas geográficas de intervenção e dimensões de intervenção

PERÍODO	VETOR	DÉCADA DE 70	DÉCADA DE 80	DÉCADA DE 90	DÉCADA DE 2000
Portugal	Atores	Estado	Estado; Capacitação dos agentes públicos locais	Estado; Parcerias público- privadas	Estado; Parcerias público-privadas, Agentes locais
	Áreas Intervenção	---	Centros Históricos	C.Hist., Cidades médias e Áreas metropolitanas	Cidade consolidada e a emergente
	Dimensões Intervenção	Regulação do uso dos solos	Habitacional / Física	Habitacional, Económica, Ambiental	Abordagens integradas
França	Atores	Estado – ator chave	Agentes locais (intermunicipal)	Parcerias e acordos locais, de base territorial	Agentes públicos e privados
	Áreas Intervenção	Periferias	Áreas urbanas periféricas e rurais (região)	Zonas de redinamização urbanas; urbanas sensíveis e "urbanas livres"	Bairros problemáticos
	Dimensões Intervenção	Habitacional / Física	Imagem urbana; Social Intervenção integrada e *bottow-up*	Económica e Social Projetos globais	Coesão social e territorial Avaliação dos programas
Inglaterra	Atores	Parcerias agentes locais, privados e sociedade civil	Setor privado	Participação dos cidadãos locais	Parceria - setor público, privado e comunidade
	Áreas Intervenção	Áreas centrais e periféricas; Bairros residenciais	Áreas urbanas em declínio ou em reconversão	Espaços urbanos consolidados	Espaços urbanos consolidados; centro das cidades
	Dimensões Intervenção	Habitacional, social e económico Abordagens de base local	Abordagens integradas e territoriais	Abordagens multinível Qualidade de vida	Económica, social e ambiental
Holanda	Atores	Parcerias locais – Agentes públicos locais e associações	Parcerias multissectorial (vários atores públicos de diferentes escalas	Parcerias entre poder central, local e setor privado Capacitação dos cidadãos	Parcerias locais–Agentes públicos locais e associações
	Áreas Intervenção	Interior das cidades - habitacionais degradadas e desfavorecidas		Bairros e espaços intraurbanos	Interior das cidades-habitacionais degradadas e desfavorecidas
	Dimensões Intervenção	Social e habitacional		Abordagens integrada de base local Política de habitação orientada para mercado	Coesão social Avaliação dos programas

Da análise das transformações ocorridas em cada país torna-se evidente que em todos eles as políticas vocacionadas para as cidades tentam encontrar soluções para os problemas das áreas urbanas mais degradas e em declínio e que evoluíram de políticas centralistas para novas formas de governança, participativas e inovadoras, que conferem mais autonomia ao poder local, que envolve os agentes locais, o setor privado e os cidadãos e de políticas marcadamente sectoriais, com predominância dos aspetos físicos, económicos e sociais, para abordagens integradas, com uma visão global dos problemas e com a integração de preocupações de coesão territorial e social.

Na França, segundo o autor Pinson (*in* Chamusca, 2012), as principais modificações nas políticas urbanas foram o alargamento das competências dos governos locais, que passam a ser responsáveis pela elaboração de estratégias neste domínio, o que, por tal, significa uma descentralização do poder do Estado, da possibilidade de cooperação entre instituições intermunicipais, promovendo a regionalização das políticas vocacionadas para a cidade. É ainda de destacar o facto de ter incorporado instrumentos de avaliação e revisão das políticas seguidas. Em Inglaterra, o Estado sempre teve um papel secundário, sendo aqui fulcral o papel das redes de parcerias instituídas, que envolvem o poder local, o setor privado e a sociedade civil, apesar de, consoante o contexto político, alguns deste atores ter tido num dado momento maior preponderância e intervenção. A Holanda destaca-se por ter "uma longa história de desenvolvimento de estratégias de base local" (Chamusca, 2012, pág. 34). No caso de Portugal há um claro desfasamento temporal em relação ao panorama europeu no que toca à persecução dos paradigmas vigentes. Este atraso, fruto do nosso contexto político, nomeadamente do regime ditatorial vigente até 1974, reflete-se, por um lado, nos atores envolvidos, em que persiste uma centralização das políticas urbanas e do seu do financiamento na figura do Estado e as parcerias instituídas apresentam um fraco envolvimento da sociedade civil, dominando as parcerias público-privadas; por outro lado, o tipo de abordagem continua muito sectorial, uma vez que apesar de na última década terem surgido intervenções mais integradas, as intervenções de caráter físico tendem a sobrepor-se aos outros domínios de ação.

3. AVALIAÇÃO NO PLANEAMENTO

3.1.Teorias do planeamento versus funções da avaliação

Neste capítulo não se pretende elaborar uma resenha da evolução da teoria e da prática da avaliação nem do planeamento, mas sim perceber como estes dois conceitos se interligam e qual o papel da avaliação na atividade do planeamento. Pretende-se demonstrar a importância da avaliação na construção de políticas, programas e outros "produtos" da atividade do planeamento e identificar as dificuldades e os desafios que se colocam hoje à avaliação do planeamento.

Neste sentido, importa antes de mais saber o que é a avaliação sob o ponto de vista da atividade de planeamento, dado que de acordo com a perspetiva a definição do conceito será diferente. Segundo o EVALSED, o Guia de avaliação do desenvolvimento socioeconómico da Comissão Europeia, a avaliação é uma "apreciação do valor de uma intervenção ou instituição pública…, mas implica necessariamente um juízo de valor acerca dos seus efeitos sobre uma dada situação de referência ou população" (2004, p. 7); a OCDE segue a mesma definição – "Apreciação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política, em curso ou terminado, quanto à sua conceção, execução e resultados" (2004, p. 7); Nathaniel Lichfiel define a avaliação como um "procedimento sistemático de observação, análise e formulação de juízos sobre o processo e resultados, quer previstos como realizados, do processo de um plano/programa/política" (Tradução própria, Lichfield *in* Khakee, 2011, p. 11).

Em todas estas definições está subjacente a ideia de atribuição de um valor, um juízo sobre o sucesso ou não do planeamento, avaliar implica determinar se é ou não um bom plano, programa ou política, tal como sustenta Alexander e Falude, "evaluation is unworthy of that name unless there are criteria for the evaluator to recognise the 'good' and distinguish it from the 'bad' (Alexander & Faludi, 1989, p. 131) ou como desenvolve Khakee *et al* que definem a avaliação do planeamento como "[…] making normative judgements about sucess (or otherwise) of the intervention outcomes of planing or assesseing sucess of the process planing." (Khakee, 2011, p. 1).

Todavia, esta função da avaliação no planeamento nem sempre foi a mesma, sofrendo transformações de acordo com os modelos de planeamento, a cada paradigma do planeamento corresponde diferentes funções e características da avaliação. A teoria da avaliação e a teoria do planeamento estão em permanente mudança. Como resultado,

a própria posição da avaliação no contexto do planeamento está continuamente a mudar (Tradução própria, Oliveira and Pinho, 2005, p. 3).

Abdul Khakee analisou e comparou as teorias de planeamento e de avaliação propostas nos últimos cinquenta anos, estabelecendo uma correspondência entre os diferentes modelos do planeamento e as funções e características da avaliação, como se pode constatar no quadro abaixo apresentado.

Figura 3 – Teoria do planeamento e teoria de avaliação

Posições na teoria de planeamento	Funções da avaliação	Características fundamentais
Planeamento Racional	Optimização	Obtenção da melhor relação entre concretização de resultados e utilização de recursos
Incrementalismo	Comparação sucessiva	Análise técnico-económica subordinada às decisões políticas
Planeamento Advocatório	Caracterização do pluralismo de valores	Análise comparativa dos sistemas de valores em competição
Planeamento orientado para a Implementação	Viabilidade política	Avaliação da complexidade dos processos políticos e premissas para implementação
Planeamento Estratégico	Apreciação da incerteza e da complexidade do problema	Ajustamento interactivo e recorrente dos pacotes de programas
Planeamento Transactivo	Interpretação do processo de aprendizagem	Descrição dos resultados de planeamento relativamente à organização do processo de planeamento como mediação do conhecimento
Planeamento Negocial	Cálculo das mais valias resultado dos compromissos	Avaliação das "segundas-melhores" soluções enquanto resultado de garantias verbais
Planeamento Comunicativo	Apreciação contínua do debate de planeamento e da agenda política	Apreciação da racionalidade comunicativa e da robustez das políticas alternativas

Fonte: Khakee (1998) *in* Oliveira, 2011, p. 31

A partir de meados do século XX, o paradigma do planeamento em vigor, o modelo racional, chamou a atenção para a necessidade de incorporar a avaliação no processo de elaboração dos planos. O modelo racional está associado ao conceito de eficiência, ou seja, a escolha do caminho mais curto ou dos meios menos onerosos para atingir um dado fim, pelo que à avaliação cabe o papel de otimização, procurando obter a melhor relação entre a concretização dos resultados e a utilização de recursos. O processo de planeamento racional pode-se sintetizar como a "progressão sistemática desde a fixação das metas até à implementação, e pelo fecho do ciclo através de uma ação de feedback" (Ramos, p. 5). Ora a avaliação tem aqui dois momentos de intervenção: na conceção de alternativas em que há uma avaliação das consequências das várias alternativas onde se tem em conta os custos e benefícios previstos, e na

monitorização e *feedback* em que se compara resultados a objetivos, e que constitui a base de revisão do plano, em que se introduz melhoramentos. Neste tipo de análise recorre-se a métodos mais economicista, como a análise de custo-beneficio.

O Incrementalismo, desenvolvido por Lidblom e Cammis na década de 70 do século XX, considera que o conhecimento é sempre limitado. Daí que Lidblom tenha proposto uma abordagem por comparações sucessivas, que permite simplificações, através da "comparação de algumas alternativas específicas e da estimativa de quais dessas alternativas enfrentam menos restrição e poderão melhor produzir os resultados esperados. Um processo progressivo e cumulativo de encontrar respostas para os problemas colocados e em que a "melhor decisão não é aquela que maximiza os valores e objetivos dos tomadores de decisão, mas aquela que oferece menos dificuldade e assegura o melhor acordo entre os interesses envolvidos." (Ruas, 2009, p. 90). Neste modelo a avaliação consiste na análise de valores, meios e fins, já que "ao invés de especificar objetivos e então avaliar que políticas cumpririam estes objetivos, o tomador de decisões chega às decisões comparando políticas específicas segundo grau em que estas levam cumprimento dos objetivos" (Ham and Hill, 1993, p. 119), pelo que assim as decisões são baseadas na avaliação das consequências das ações.

O planeamento advocatório, proposto por Paul Davidoff, introduz a noção de justiça e equidade social na atividade do planeamento, analisando os seus resultados e implicações sociais. Defende a "prática aberta de examinação e debate dos valores políticos e sociais na prática do planeamento e uma tentativa de lidar metodologicamente com a pluralidade de interesses, recusando, nesse intuito, que a atuação do planeador possa ser exclusivamente técnica" (Nogueira, 2010, p. 55). Considera que o planeamento deve ter uma componente de discussão pública de forma a explicar as opções tomadas e a conciliar todos os interesses da sociedade e, sobretudo, dar voz às minorias face ao chamado interesse público: "cabe ao planeamento sustentar a defesa desses interesses ('clientes') adversários do 'interesse público' definido pela agência" (Nogueira, 2010, p. 56). A avaliação terá aqui o papel de análise e comparação dos valores em confronto para permitir um maior pluralismo e justiça social no planeamento.

No planeamento orientado para a implementação é dada atenção à relação entre a definição de objetivos e a sua implementação, ou seja, é um planeamento orientado para o objeto, para os resultados. Neste modelo de planeamento, a avaliação está

relacionada com a conceção de sucesso da implementação. A autora E. Talen, no seu artigo "Sucess, failure and conformance: an alternative approach to planning evaluation", defende a necessidade de utilização de avaliações de conformidade sob o ponto de vista do planeamento orientado para o objeto. Esta abordagem pretende analisar o "grau de conformidade entre os resultados concretos e as propostas do plano, e a promoção dos objetivos do plano através dos seus instrumentos de implementação" (Oliveira, 2007, p. 31).

O planeamento estratégico coloca o enfoque no processo cíclico, que tendo definido objetivos e estratégicas de intervenção e alocação de recursos, é capaz de se adaptar a situações de incerteza do futuro - "um paradigma que defende explicitamente o enfoque estratégico numa planificação " processo" que deve ser capaz de se adaptar, através de uma regulação variável mas com critérios de transparência, a situações de futuro incerto ou de dúvida quanto à melhor solução" (Alves, 2001, p. 23). É um planeamento mais flexível, interativo e negocial, já que pode ser entendido como "um processo social através do qual um conjunto de pessoas em diversas relações institucionais e posições se juntam para desenhar um processo de planeamento e desenvolvimento de conteúdos e estratégias para a gestão da mudança espacial" (Healey et al. *in* Alves, 2001, p. 23). O papel da avaliação será avaliar o próprio problema para o qual se tenta dar resposta e avaliar o desenvolvimento do processo de planeamento, dando informação para se poder efetuar ou não ajustamentos ao processo de planeamento.

O planeamento designado como transactivo também vê o planeamento como um processo, mas "de aprendizagem mútua; um processo 'transactivo', de diálogo e de conhecimento interpessoal, que assegura a fusão entre conhecimento técnico e conhecimento pessoal do 'cliente'"(Conceição, 2004, p. 62). Há o estabelecimento de relações "transacionais" entre planeador e agentes/*stakeholders*, e com o contexto no qual se inserem, que se caracterizam pela troca, pela aprendizagem e pelo aperfeiçoamento. A função da avaliação neste tipo de modelo passa, como o autor Kakhee afirma no seu quadro, pelo exame ao processo de aprendizagem e de partilha de conhecimento e como se reflete nos resultado do planeamento.

Seguindo a ideia de estabelecimento de relações do modelo anterior, o planeamento negocial defende a "interdependência entre os atores, que agem exteriormente aos canais formais, adaptando sucessivamente as suas ações e ambições,

de forma a obter o melhor resultado possível" (Oliveira, 2007, p. 12). Por outras palavras, pretende-se a compatibilização de interesses e oportunidades, através de parcerias e entendimentos entre os agentes, de forma a garantir a viabilidade do planeamento. Avalia-se as soluções que surgem destes entendimentos e as suas "mais-valias".

Como afirmam, Paulo Pinho e Vítor Oliveira "com a evolução das teorias de avaliação desde a década de 80 até à viragem do século e com a emergência do paradigma do planeamento colaborativo, novas e mais complexas metodologias foram propostas" (Pinho e Oliveira, 2009). O modelo comunicativo, também designado como colaborativo, sustenta a ideia que o planeamento é uma atividade partilhada por todos os intervenientes, onde há negociação e conciliação de interesses. Neste modelo, a "avaliação deve permitir aferir a qualidade do debate e a robustez discursiva das opções de política. Para além do programa de ações, a avaliação recai, também, sobre a racionalidade argumentativa envolvida - declarações, narrativa dos planos e a retórica da pesquisa e da análise de planeamento" (Alexander *in* Nogueira, 2010 , p. 98), ou seja, a avaliação centra-se simultaneamente na qualidade do processo de planeamento e no programa de ações (Khakee et al, 2008).

Em suma, da análise do quadro, poder-se-á deduzir que o contexto político e o processo são elementos cada vez mais importantes no planeamento e, consequentemente, na avaliação. Por outro lado, torna-se evidente que as diferentes visões do planeamento modificam a função e os critérios da avaliação. Passa-se de abordagens lineares em que a avaliação foca-se na conformidade entre resultados e política e na relação custo-benefício, para abordagens ditas "circulares", como um processo negociativo, em que é a própria forma de implementar e de atuar está a ser avaliada, com o objetivo de aprender e melhorar o processo de planeamento. Ernest Alexander e Andreas Faludi (1989) concluem, no seu artigo *Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria*, que a avaliação, seja do planeamento, de planos ou de programas, evoluiu de modelos que implicavam a determinação da relação entre resultados e intenções, ou seja, a correspondência entre objetivos das políticas, planos ou programas e os resultados e impactos, para outros modelos em que a atenção está no processo.

Todavia, apesar de ser consensual esta ligação entre os modelos do planeamento e as teorias de avaliação, já a abordagem mais adequada é mais controversa, sendo

possível identificar várias posições na literatura internacional. As posições dos autores vão desde a rejeição do modelo racional cuja utilização numa sociedade mais democrática, representativa e participativa é cada vez mais restrita (Khakee e Voogh *in* Oliveira, 2011) até à defesa de abordagens mais integradas, como Ernest Alexander propõe, "uma «estrutura de contingência» integrando as quatro visões de planeamento: o modelo racional, o planeamento comunicativo, o planeamento como coordenação e o planeamento como enquadramento. Nesta estrutura, as quatro visões são complementares e não conflituosas…" (Oliveira, 2011, p. 32). Esta posição de integração é também defendida por Nathaniel Lichfield, mas para o qual devem ser incorporadas num modelo racional mais complexo e diverso. Para tal, o autor constrói o método *Community Impact Evaluation* (CIE), que tem em conta os custos e benefícios para a comunidade, evidenciando a incidência desses custos e benefícios nos vários setores da comunidade afetados pela atividade do planeamento.

Neste contexto, poder-se-á afirmar que se assiste à coexistência de diferentes abordagens, mas em que todas apontam para "a necessidade de avaliar de forma sistemática a atividade de planeamento", tal como defende Vítor Oliveira e Paulo Pinho (2010, p. 2).

3.2. Os desafios atuais à avaliação

As teorias do planeamento, como se pode constatar no ponto anterior, têm sido dominadas por dois paradigmas – o racional e o comunicativo, que propõem definições, modelos de intervenção e processos de avaliação bem delimitados e diferenciados. Apesar das diferenças entre os dois paradigmas, existe um consenso alargado sobre a necessidade de avaliar o planeamento e sobre a importância da avaliação para a atividade do planeamento - "Everyone seems to agree that evaluation is an essential component of the planning process and an indispensable instrument to (re)design responsive planning policies." (Pinho, 2009c, p.5) ou "Evaluation is a key in planning work"(Healey *in* Pinho e Oliveira, 2009, p.5).

A avaliação tem um papel importante no planeamento, na medida em que lhe confere legitimidade e credibilidade junto dos decisores e da opinião pública, há uma expectativa de prestação de contas e responsabilização (*accountability*), através da medição do seu sucesso ou fracasso, ou seja, permitindo um "julgamento da eficácia do planeamento: deve ser possível distinguir o bom do mau planeamento" (Tradução

própria, Alexander e Faludi, 1989, p.127). Para além disso, a avaliação melhora a prática do planeamento e auxilia a tomada de decisões, monitorizando e acompanhando as intervenções, avaliando os resultados e, consequentemente, dando indicações sobre o desempenho da atividade de planeamento de forma a proceder a ajustamentos, num processo de aprendizagem continua.

No entanto, esta tarefa de avaliar a atividade do planeamento "é um exercício tão difícil e complexo quanto necessário" (Oliveira, 2011, p.43). Por um lado, saber se é um bom ou mau planeamento é uma tarefa complexa que deriva das características inerentes ao planeamento: da incerteza do objeto (o planeamento trabalha com o futuro, que é imprevisível e incerto), da multidimensionalidade dos problemas, da multiplicidade de agentes e interesses e da diversidade de produtos de planeamento (políticas, programas planos, projeto, etc.). Por outro lado, existe um conjunto de questões e de desafios que se coloca a quem avalia o planeamento e que evidencia as dificuldades associadas a esta tarefa. A resposta a estes desafios sintetiza os princípios gerais que devem reger a atividade de avaliação do planeamento:

1) integração da avaliação no processo de planeamento (avaliação interna versus avaliação externa);

2) dimensão temporal da avaliação (*ex-ante*, *on-going*, *ex-post*);

3) conceito de sucesso na implementação dos planos (conformidade e performance ou desempenho);

4) adequação da avaliação ao objeto (um tipo de plano requer uma metodologia de avaliação específica);

5) definição das questões e critérios de avaliação (o quê, como, onde, de que forma) e

6) comunicação e utilização dos resultados da avaliação (conhecimento versus comunicação versus utilidade).

Como já foi referido a avaliação e o planeamento são conceitos inseparáveis, todavia existe uma deficiente integração da avaliação no planeamento, como referem diversos autores, e que está relacionada com a integração ou não do avaliador na equipa de planeamento. A opção por uma avaliação interna ou externa não reúne consensos entre os investigadores, sendo identificadas vantagens e desvantagens para os dois casos. Numa avaliação interna, as questões e os indicadores de avaliação são desenvolvidos em função dos objetivos e metas do planeamento, pelo que a avaliação

terá menor probabilidade de ser encarada como uma "ameaça" e, consequentemente, os seus resultados terão utilidade. Todavia, a integração do avaliador na equipa de planeamento pode levar a resultados enviesados, consequência da "tendência para evitar conclusões negativas e para aceitar a linha de pensamento convencional" (Simões *in* Oliveira, 2007, p.29). Já na avaliação externa a principal vantagem será a maior objetividade da avaliação e o desconhecimento do processo e da organização será o maior entrave à aceitação dos resultados da avaliação. Tendo em consideração as problemáticas que estes dois tipos de avaliação levantam, poder-se-á considerar outras soluções que promovam a articulação entre as equipas com visões e objetivos comuns de planeamento e de avaliação tais como uma avaliação mista ou uma avaliação interna mas com equipas distintas de avaliação e de planeamento, como sugere a literatura internacional e nacional.

A dimensão temporal é outros dos princípios da avaliação e relaciona-se com as fases do planeamento. No processo de planeamento é possível identificar três grandes fases: a conceção, de um plano ou de um programa, onde são definidas as estratégias, medidas e ações de resposta aos problemas que se pretende solucionar; a implementação, que corresponde à execução das medidas e ações propostas e a revisão do plano, que decorre da necessidade de ajustar ou não as medidas à evolução da situação económica, social, ambiental, etc. A avaliação deverá corresponder a cada uma das fases identificadas de forma a auxiliar a tomada de decisões, a aprofundar conhecimento e a melhorar o processo. Distinguem-se assim três tipos de avaliação para cada uma das fases do planeamento:

– a avaliação *ex-ante*, que ocorre no início do planeamento (fase de conceção) e envolve a comparação das opções alternativas de intervenção, de forma a "identificar e avaliar todas as consequências de cada rumo de ação adotado e escolher a alternativa mais favorável" (Oliveira e Pinho, 2010, p.1). Tem assim como objetivo a identificação de todas as ameaças e oportunidades que podem surgir com a implementação do plano e a escolha da solução que mais contribuí para o alcance dos objetivos e metas definidos *à priori* e que produzirá menor efeitos adversos. Este tipo de avaliação, o mais predominante, recorre a métodos mais ligados à tradição económica como é o caso da Análise Custo-Benefício, a Análise Multicritérios ou ainda a Avaliação de Impacte Ambiental;

– a avaliação *on-going*, executada aquando da implementação do plano, com a intenção de a monitorizar, ou seja, de acompanhar o processo de execução das medidas e ações, de produzir conhecimento e de introduzir melhoramentos no plano. Constitui uma ferramenta de gestão para a avaliação do processo de implementação, focando-se nas atividades e resultado imediatos, cuja análise deverá traduzir-se em ajustes ao plano. Uma das dificuldades inerentes a esta avaliação é a recolha e acesso à informação, pelo que necessita de um sistema de informação adequado (Oliveira, 2011; Nogueira, 2010) e

– a avaliação *ex-post*, realiza-se na fase de revisão do plano, após a implementação, e consiste na revisão do processo de elaboração, de implementação e na identificação dos produtos (*output*), dos resultados imediatos (*outcomes*) e dos efeitos *(impacts*) do plano, emitindo um juízo de valor sobre o seu sucesso ou não. Este tipo de avaliação tem uma dupla finalidade: de avaliar os seus efeitos numa perspetiva de prestação de contas e responsabilização e de aprendizagem, em que a "constitui um instrumento que pode «ensinar» como melhor conceber e executar iniciativas …" (Matos, 2006, p.20).

Um modelo que combine estes três tipos de avaliação permitiria uma maior integração desta atividade no processo de planeamenro, conferindo-lhe continuidade, robustez e eficácia, uma vez que "combina o questionamento simultâneo do planeamento, dos processos e dos impactes no decurso da própria intervenção, com vista a auxiliar a gestão, afinar critérios de tomada de decisão, fundá-los em melhor informação, facilitando assim a monitorização de procedimentos" (Capucha et al, 1996, p.15). Este modelo assenta no pressuposto do equilíbrio entre os três tipos de avaliação e de momentos no planeamento e é defendido por vários autores - " planning evaluation process must have balanced development in time, contrary to currente predominance of the ex-ante dimension" (Berke et al 2006; Brody&Highfielf 2005; Brody et al 2006; Laurian et al 2004a; Lichfield 1996,2001,2003 *in* Oliveira e Pinho 2009, p. 37).

Para cada um deste tipo de avaliação foi desenvolvido e aplicado um conjunto de métodos específicos para responder aos seus propósitos. Assim, na avaliação *ex-ante*, como já foi referido, os métodos seguem a tradição economista, sendo mais utilitários, ou seja, regem-se pelo princípio de otimização que se traduz na escolha da solução ótima para uma dada situação, no caso do planeamento, da alternativa mais eficaz e eficiente. A avaliação *on-going* e *ex-post* centram-se no processo de planeamento, pelo que se pretende aferir o sucesso da implementação de planos. Segundo Talen (1997),

esta análise do sucesso deveria ser uma das principais preocupações do planeamento a nível teórico e da experimentação empírica. No entanto, alerta também para o facto de esta ser uma tarefa difícil, já que não existe uma definição consensual de sucesso do planeamento, não existe conhecimento empírico de como e quando o planeamento tem sucesso e não existe um método para medir o sucesso. Assim, a avaliação do sucesso do planeamento e dos seus produtos pode ser abordada de duas formas distintas de acordo com a noção de sucesso e da visão do planeamento que se considere – a avaliação baseada na conformidade ou a avaliação baseada no desempenho (performance).

Para a avaliação de conformidade o planeamento é orientado para a implementação e para o objeto, em que a avaliação se foca na aderência dos resultados às propostas e/ou "na promoção dos objetivos do plano através dos seus instrumentos de implementação" (Oliveira 2007, p. 31 e 2011, p. 47). Nesta avaliação o sucesso é medido pelo grau de extensão de correspondência entre resultados e objetivos e de adoção de instrumentos que promovam a concretização dos objetivos. Já a avaliação de desempenho é, segundo Batista e Silva et al, "bastante mais complexa e exigente por ser mais abrangente e ambiciosa" (Batista e Silva et al., 2002, p. 126). Ao considerar o planeamento sob o ponto de vista da decisão, encara-o com uma "estrutura de referência" para decisões futuras. Neste caso, importa avaliar de que modo o plano influenciou a tomada de decisões posteriores, se o plano foi usado como base de uma decisão.

Enquanto a avaliação de conformidade é fundamentada pelo modelo racional, centrando-se na ligação entre resultados e objetivos, a avaliação de desempenho coloca a ênfase no processo, na medida em que o plano contribui ou não para a tomada de decisões, sendo que a implementação efetiva do plano não é relevante.

O quarto desafio ou princípio relaciona-se com a adequação da avaliação ao objeto. Do mesmo modo que para cada momento do processo de planeamento existe um tipo de avaliação adequado, cada tipo de plano requer uma metodologia de avaliação específica. Em primeiro lugar, um plano representa um determinado modelo teórico de planeamento, a que corresponde, como foi exposto anteriormente, a um modelo de avaliação; em segundo lugar, os critérios de avaliação deverão estar em consonância com os princípios do plano, o que remete para a ideia da integração da avaliação no processo de planeamento (avaliação interna, externa ou mista), em terceiro lugar deve adequar-se à dimensão temporal, em que para cada fase existem métodos específicos de

avaliação. Como afirma Oliveira, "um dos maiores desafios da avaliação resulta da inexistência de uma abordagem única aplicável a toda e qualquer situação" (Oliveira, 2011, p. 53). As metodologias de avaliação não podem estáticas nem standardizadas, devem antes, ser concebidas à medida do contexto em que se inserem: diferentes territórios, diferentes dimensões de intervenções, diferentes níveis institucionais, que refletem objetivos, funções, estratégias e metas distintos, tal como sustenta Faludi "so the answer as to the type of evaluation needed depends on our assumptions about planning, its function, or purpose" (Faludi, 2000, p. 300).

As metodologias de avaliação devem não só adaptar-se as diferentes fases do processo de planeamento e aos diferentes tipos de planos como deve adequar as questões, os indicadores e as fontes de informação à fase de avaliação e ao tipo de plano. A definição das questões e dos critérios de avaliação constituem o referencial de avaliação, a base da metodologia a seguir, uma vez que identifica os assuntos a analisar, balizando a avaliação e os indicadores a adotar. Os indicadores podem ser definidos como "yardstick to measure progress and goals achievement" (Bauer *in* Wong, 2011, p.15) e, como referido no Relatório da OCDE, como "measure that captures important information and provides insight that can be used in the context of decision making." Neste sentido, os indicadores constituem uma ferramenta de medição de um determinado contexto e da realização de objetivos, que podem ser usados como base de sustentação da tomada de decisões. No âmbito da avaliação os indicadores constituem uma ferramenta base, como defende Cristina Martins (2011), uma vez que servem vários propósitos: são uma fonte informação sobre a realidade e tendências; são a base de apoio (*inputs*) para a formulação de políticas, permitem a monitorização da evolução de uma realidade, a avaliação de estratégias, objetos e medição de resultados, e são facilitadores de comunicação entre os diversos agentes. Fruto desta multiplicidade de funções, a construção destes indicadores ou de sistemas de indicadores torna-se uma tarefa difícil. Cristina Martins argumenta que "a construção de indicadores tem subjacente a necessidade de compatibilizar, por um lado, exigências e requisitos de natureza teórica relacionada com a problematização do fenómeno em análise e, por outro lado, as possibilidades reais de observar e medir esse mesmo fenómeno." (Martins, 2011, p. 63) Assim, este sistema de indicadores para ser robusto e fiável deverá incluir: os objetivos da avaliação (responder às questões e critérios definidos à partida), as diferentes fases da avaliação, como defende Segnestam, deve-se

desenvolver indicadores para cada fase do plano, e consequentemente da avaliação e as diferentes dimensões da realidade /contexto (económica, social, ambiental, etc.). Como afirma Wong, a conjugação de diferentes tipos de indicadores permite capturar diferentes dimensões do conhecimento melhorando o nosso entendimento sobre aspetos-chave e sobre o progresso alcançado para a concretização dos objetivos desejáveis do processo de planeamento (2011, p. 23). Em suma, a avaliação deve basear-se em indicadores robustos capazes não só de ler a realidade, mas serem sensíveis às mudanças e de as interpretar, fazendo parte de um processo aprendizagem.

Depois da construção de uma metodologia, adequada ao tipo e fase do planeamento, e da realização da avaliação, é necessário apresentar os resultados desse exercício aos técnicos, decisores e todos os agentes envolvidos. A forma de apresentar e comunicar os resultados é de maior importância para a sua inclusão e utilização na tomada de decisões e na melhoria do processo de planeamento – "[…] evaluation exercise is determined by the degree to which the information is used by intended decision makers and a wider audience (ONU, 2009, p. 181). Assim, o desafio que se coloca, como afirma Oliveira (2009), é de encontrar o equilíbrio entre comunicação e conhecimento técnico. De acordo com o tipo de audiência dever-se-á adequar os meios, a forma e o tipo de informação a partilhar. É necessário que os resultados da avaliação sejam apresentados de forma clara, "amigável", para que sejam aceites e incorporados, promovendo a aprendizagem e o melhorando o desempenho e qualidade de projetos, programas e estratégias a decorrer e a desenvolver no futuro, tal como defende o relatório "Planning, monitoring and evaluating for development results" das Nações Unidas (2009, p. 181).

Apesar do consenso alargado sobre a necessidade de avaliar o planeamento e das dificuldades e desafios que lhe estão associadas, apesar da consolidação do corpo teórico da avaliação, indissociável dos modelos de planeamento, é ainda evidente o desfasamento existente entre a teoria e a prática de avaliação, tal como refere Oliveira "existe um vazio entre teoria e prática de avaliação" (Oliveira, 2007, p. 44). Este vazio está intimamente ligado à deficiente integração da avaliação no processo de planeamento e manifesta-se em diversas frentes, nomeadamente na predominância da avaliação *ex-ante*, em detrimento de avaliações *on going* e *ex-post*; na utilização de métodos e indicadores essencialmente quantitativos, que condiciona o exercício da avaliação; na disponibilização de recursos, que normalmente são alocados à fase de

elaboração e implementação do plano e na incipiente ou mesmo inexistência de uma cultura de avaliação institucional, que tem repercussões e explica os fatores anteriormente elencados.

A visão dos planeadores da função da avaliação determina a sua incorporação ou não no processo de planeamento, oscilando entre a sua rejeição, uma vez que a "atividade de avaliação é encarada como uma ameaça, e é olhada com suspeição e hostilidade" (Oliveira, 2007, p.46) e a sua aceitação e incorporação quando é vista como um processo de aprendizagem e uma oportunidade de melhorar práticas. Todavia, a instituição e promoção de uma cultura de avaliação varia de país para pais, encontrando-se nos países do Norte da Europa uma cultura organizacional de avaliação e de "accountability" plenamente enraizada, em contraponto ao que se passa em Portugal, em que a cultura de avaliação é ainda incipiente, tendo sido impulsionada com a entrada dos Fundos Comunitários, que obrigam e responsabilizam os Estados a executarem a avaliação da aplicação e execução desses mesmo fundos. Enquanto a avaliação do planeamento for olhada com reserva e "interpretada como um fator de rigidez da decisão política" (Figueiredo, 2010, p.3) não será possível testar nem melhorar as práticas da avaliação.

3.3. A monitorização – um novo desafio da avaliação

A noção de avaliação em planeamento que se desenvolveu traz implícita a ideia de análise da eficácia e da eficiência de um plano, envolve um julgamento sobre o seu progresso e impacto num processo cíclico de aprendizagem e melhoramento. Para tal, é necessária a definição de critérios e questões que serão medidas através de indicadores. É neste contexto que surge a monitorização, sendo vista como "ongoing process by which stakeholders obtain regular feedback on the progress being made towards achieving their goals and objetives" (Nações Unidas, 2009, p. 8) ou ainda, segundo a definição da OCDE, como "processo contínuo de recolha sistemática de informações, segundo indicadores escolhidos, para fornecer aos gestores e aos parceiros (stakeholders) de uma intervenção de desenvolvimento em curso, os elementos sobre os progressos realizados, os objetivos atingidos e os recursos afetados." (2004, p. 13). Neste sentido, a monitorização torna-se um elemento importante não só do processo de avaliação como do planeamento, na medida em que fornece informação numa base regular e sistemática, acompanhando o processo de implementação, e comparando os

resultados alcançados com os objetivos estabelecidos, que, por sua vez, originam as questões para a avaliação responder. Esta estreita ligação entre planeamento, avaliação e monitorização é consensual e corroborada por vários autores, como Batista e Silva que afirma que "a monitorização assume-se como componente importante do processo de planeamento e gestão e incorpora uma atividade de avaliação a exercer de modo sistemático e regular […] procurando adequar o plano e o processo de planeamento ao que se entende serem as exigências colocadas pelo sistema real" (2002, p. 125). Torna-se assim evidente que a monitorização e a avaliação devem ser consideradas como elementos integrantes do processo de planeamento, fornecendo informação que auxilia a tomada de decisões, melhorando o desempenho e a concretização dos resultados planeados (tradução própria, Nações Unidas 2009, p. 8). O relatório das Nações Unidas (2009) sobre esta temática demonstra que a monitorização facilita o exercício da avaliação e a as duas podem conduzir a alterações e melhoramentos no planeamento, mas também explica que sem um planeamento que identifique objetivos e resultados esperados, não é possível saber o que monitorizar nem o que avaliar e sem uma monitorização eficaz e eficiente não serão recolhidas as informações necessárias para avaliar.

Neste contexto, o exercício de monitorizar desse ser encarado como um sistema dinâmico e em permanente atualização, capaz de receber e recolher a informação, estruturar e articular indicadores (devidamente selecionados e justificados), analisando e interpretando os progressos e mudanças, "assessorando" a avaliação do processo e dos resultados, de forma a melhorar o processo de implementação, através da introdução de alterações quer nas ações quer nos próprios objetivos e metas iniciais, num circuito cíclico de aprendizagem, também designado por Cecilia Wong como circuito de "double-loop".

4. UMA METODOLOGIA DE MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Para contextualização e justificação da premissa subjacente a esta investigação – é essencial avaliar as novas políticas urbanas de desenvolvimento urbano integrado – retomam-se algumas ideias expressas anteriormente.

– As cidades desempenham um papel decisivo na competitividade, na sustentabilidade, na inovação e na coesão territorial e social das regiões e dos países. Como afirma Johannes Hahn, as cidades são "terreno fértil para a ciência e tecnologia, a inovação, a cultura e a criatividade individual e coletiva" (*in* Cidades de Amanhã - Desafios, visões e perspetivas, 2011, pág III), mas concentram igualmente problemas, como degradação física, desemprego, insegurança, pobreza e segregação.

– As políticas urbanas devem ser capazes de responder aos novos desafios que as cidades enfrentam, pelo que se assiste à emergência de novas abordagens nas políticas urbanas: visão global e sistémica da cidade, modelos de intervenção integrada, novas formas de governanças e capacitação e participação dos cidadãos.

– A regeneração urbana é a resposta das políticas urbanas aos desafios colocados pela cidade e cujo papel tem sido amplamente reconhecido e ganho maior visibilidade nas políticas europeias e nacionais.

– Os centros históricos são um dos alvos destas políticas de regeneração urbana, dado que concentram não só problemas como oportunidades. Como defende Rio Fernandes assiste-se ao " despertar da cidade, sobretudo da área mais consolidada e "histórica", para um papel bem mais desafiante e relevante que o de mera montra da visita turística ou depósito do que o passado acumulou, associa-se à ideia de desenvolvimento e ao conceito de "cidade do conhecimento" (Rio Fernandes, 2010).

– A avaliação melhora a prática do planeamento, confere-lhe legitimidade e auxilia a tomada de decisões, monitorizando e acompanhando as intervenções, avaliando os resultados e, consequentemente, dando indicações sobre o desempenho da atividade de planeamento de forma a proceder a ajustamentos, num processo de aprendizagem contínua.

– Há uma estreita ligação entre planeamento, avaliação e monitorização. Sem um planeamento que identifique objetivos e resultados esperados, não é possível saber o que monitorizar nem o que avaliar e sem uma monitorização eficaz e eficiente não serão

recolhidas as informações necessárias para avaliar e sem avaliação não é possível melhorar o planeamento.

Deste modo, torna-se clara e evidente a premência de avaliar esta nova linha de políticas urbanas - as políticas de regeneração urbana, nomeadamente as que incidem sobre os contextos intraurbanos, como é o caso dos centros históricos. Mas avaliar estas políticas é uma tarefa complexa e difícil, que se explica, por um lado, pela própria complexidade do seu objeto de intervenção, o centro histórico, e pela abrangência destas políticas em termos de dimensões de atuação, de agentes envolvidos, de diferentes escalas de intervenção, etc., e, por outro lado, pelo facto de estas políticas nem sempre definirem e identificarem, aquando da sua formulação, os seus objetivos e resultados a alcançar, os meios de concretização e os efeitos pretendidos. No caso de Portugal estas dificuldades são notórias, fruto de um contexto institucional e organizativo pouco sensível à necessidade de avaliação da prática do planeamento. Como afirma António Figueiredo " pede-se para avaliar o que não é avaliável, pois trata-se de políticas, programas e projetos que foram concebidos sem quaisquer preocupações de avaliação, não gerando por isso as condições de informação necessárias para proporcionar fluidez, consistência e representatividade de avaliação." (Figueiredo, 2010, pág. 3).

Assim, são duas as questões que balizam esta dissertação - "como se avalia uma política que não foi concebida para tal? e "como se avaliam políticas integradas?". Para tentar dar resposta a estas questões apresenta-se uma metodologia de monitorização e avaliação dessas políticas, em que se considera fundamental a construção de um sistema de monitorização, que sirva de instrumento-base e que acompanhe todo o processo de avaliação, assente num sistema de informação geográfica, pois permite a recolha de informação alfanumérica e informação geográfica, abrangendo as várias dimensões das políticas integradas, dando uma visão integrada expedita e actualizável das dinâmicas visíveis no território.

No sentido de testar a metodologia proposta escolheu-se como caso de estudo a cidade do Porto e o documento estratégico *Masterplan* elaborado pela sociedade de reabilitação urbana, Porto Vivo, SA. Esta escolha prende-se com o facto da cidade do Porto agregar inúmeros problemas, associados aos centros históricos e à cidade consolidada, como desemprego, despovoamento, insegurança, segregação, gentrificação, entre outros, e ser igualmente geradora de oportunidades, não só como um lugar turístico mas também como um local de inovação e de conhecimento. Dentro

das várias políticas, planos e programas implementados na cidade, toma-se como referência o documento estratégico da Porto Vivo, o *Masterplan*, que constitui um exemplo de uma política urbana direcionada para a regeneração urbana em contexto intraurbano e de uma política que não foi formulada para ser avaliada ou mesmo monitorizada.

4.1.Uma metodologia de avaliação de políticas de regeneração urbana

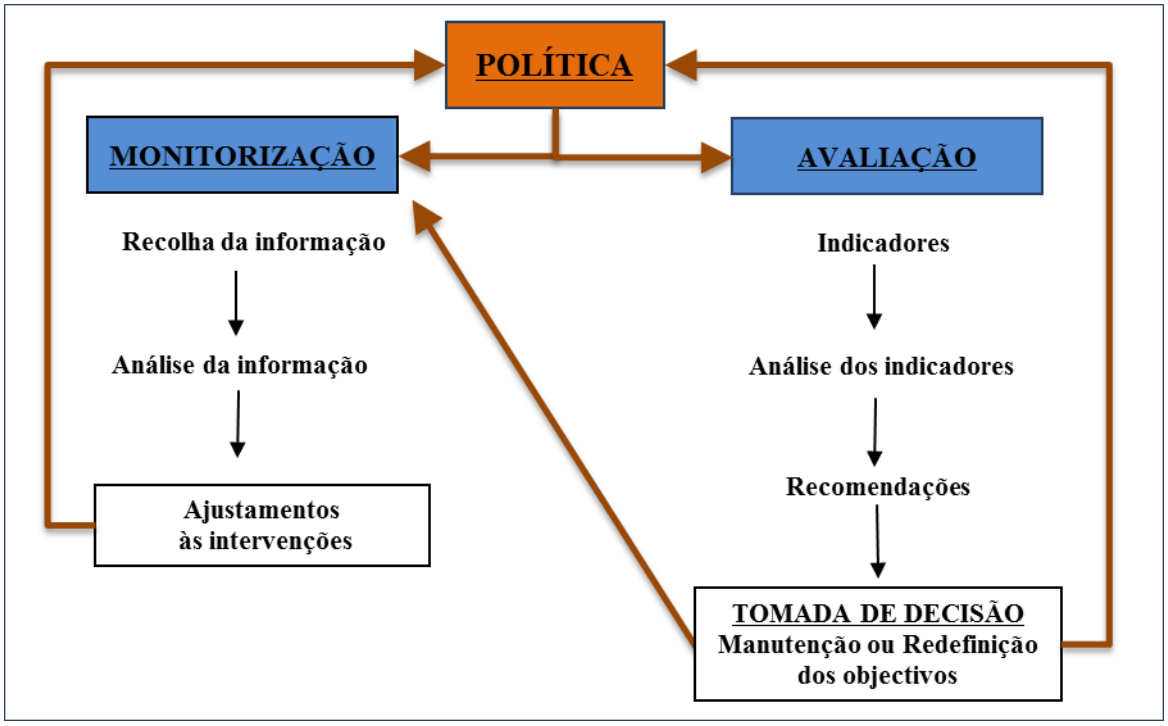
Neste capítulo apresenta-se uma metodologia de avaliação das políticas de regeneração urbana em contextos intraurbanos, que pretende ser um contributo para o preenchimento do vazio existente entre a teoria e a prática de avaliação. Neste sentido, descreve-se detalhadamente a metodologia de avaliação, identificando as principais contribuições da literatura nacional e internacional que lhe servem de suporte e fundamentação e explicado passo a passo a forma de implementação.

O primeiro elemento caracterizador da metodologia de avaliação que se propõe é a sua dimensão temporal: *on-going*. Esta metodologia centra-se na implementação das políticas e nos seus resultados no território, procurando dinamizar o processo de planeamento, acompanhando a execução das ações previstas, analisando os resultados, num processo de aprendizagem que tem como objetivo, mais do que a emissão de um juízo de valor, o aprofundamento do conhecimento e do melhoramento da própria política. Adicionalmente, a avaliação *on-going* apresenta-se como uma resposta ao facto de muitas políticas não serem formuladas para a avaliação, pois permite analisar os primeiros resultados e, consequentemente, a pertinência e atualidade dos objetivos face à realidade, redefinindo-os se necessário e estabelecendo as questões e critérios de avaliação a partir desse primeiro ponto de análise.

Para conseguir concretizar esta tarefa, esta metodologia *on-going* requer um sistema capaz de fornecer informação de forma regular e expedita, permitindo acompanhar e compreender o que se está a fazer e como se está a fazer, tal como defende a autora Janet Shapiro (2000). A monitorização surge como a ferramenta ideal e adequada (é o segundo elemento chave da metodologia), já que é um sistema que recolhe, organiza e analisa a informação de diferentes tipos (alfanumérica e geográfica), natureza (qualitativos e quantitativos) e temáticas diversas (desde variáveis e indicadores económicos, a sociais, ambientais, etc.), possibilitando a gestão das ações e das atividades nas diferentes dimensões de atuação das políticas no território. A

conjugação destes dois instrumentos contribui para o melhoramento das políticas, dando indicações sobre o progresso da sua implementação e possíveis problemas na sua concretização, que auxilia na tomada de decisões e de ajustamentos à própria política, num processo aprendizagem em *double-loop*, como defende Cecilia Wong (2011), como se ilustra na figura seguinte.

Figura 4 – Circuito de aprendizagem *double-loop*

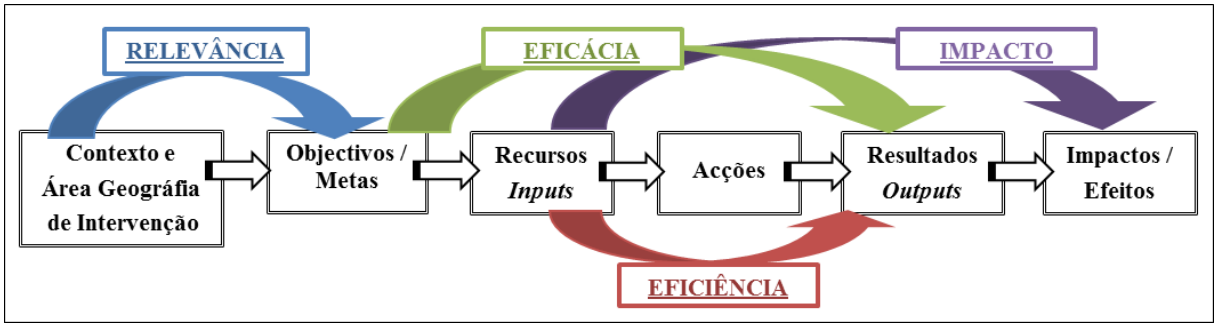


É de referir e frisar a ideia que este é um processo cíclico com três figuras chaves – a política, a monitorização e a avaliação, que dependem (ou deveriam depender) uns dos outros, uma vez que a política define os objetivos e os resultados esperados e partir destes é possível identificar os indicadores a monitorizar, que, por sua vez, irão fornecer a informação necessária para a avaliação da política, produzindo conhecimento e recomendações para melhorar essa mesma política. As políticas não devem, por isso, ser estáticas, pelo contrário devem ser sensíveis às transformações no e do contexto em que intervém e atua, ajustando-se e alterando os objetivos, as práticas e as metas pretendidas. A monitorização e a avaliação geram informação e conhecimento sobre a realidade, a forma de implementação e os resultados obtidos, constituindo a ferramenta de suporte à tomada de decisão, mas sobretudo, de aprendizagem, sendo este, aliás, o principal objetivo da monitorização e avaliação das políticas de ordenamento do território. Neste ciclo de "aprendizagem" o processo de monitorização

será contínuo, acompanhando a execução da política, podendo reajustar, por diversas vezes, a sua implementação, até ser possível e desejável proceder à sua avaliação.

Como foi referido, esta metodologia foca-se no processo e nos resultados, estando-lhe subjacente a aferição do sucesso da implementação das políticas. Para tal, opta-se pela aplicação do critério de conformidade, segundo o qual é avaliado a correspondência entre resultados e objetivos. No desenvolvimento desta abordagem, identificaram-se quatro critérios de análise e avaliação: a relevância, que relaciona a adequação e a validade dos objetivos da política com a realidade do território; a eficiência, que faz uma apreciação, qualitativa e quantitativa, dos recursos alocados às ações da política em relação aos resultados e impactos obtidos; a eficácia, que analisa a conformidade dos resultados alcançados com as metas e objetivos estabelecidos e o impacto/utilidade, que identifica as alterações produzidas, direta ou indiretamente, no território pela implementação da política. Estes quatro critérios relacionam-se diretamente com as diferentes fases do processo de implementação da política, o que demonstra a abrangência deste tipo de metodologia e da sua capacidade de integração da avaliação no planeamento, tal como se demonstra no esquema seguinte.

Figura 5 – Os critérios de avaliação e o processo de planeamento



Fonte: Adapatado, Marques, 2009.

Para cada um destes critérios, tendo em conta a sua finalidade, definiu-se as questões chaves a responder pela avaliação (ver quadro 5) e que em conjunto constituem o terceiro elemento do sistema de avaliação proposto.

Quadro 5 – Os critérios e as questões da avaliação

Critérios	Descrição	Questões
Relevância	Determinar se objectivos se adequam aos problemas identificados	Os objectivos do plano ainda são válidos?
	Determinar se acções são adequadas para os objectivos	Os resultados estão em consonância com os objectivos?
Eficiência	Medir quantitativa e qualitativamente os resultados (os outputs) em relação aos inputs. Utilização dos recursos menos dispendiosos para alcançar o resultado desejado	As acções foram eficientes em termos de custos?
		Os objectivos foram alcançados no tempo previsto?
Eficácia	Verificar se as intervenções atingiram os fins propostos	Os objectivos foram atingidos? Ou vão ser?
Impacto/ Utilidade	Identificar as alterações positivas e negativas produzidas pela intervenção, directa ou indirectamente.	Quais as alterações?
		Quem beneficiou? Onde?

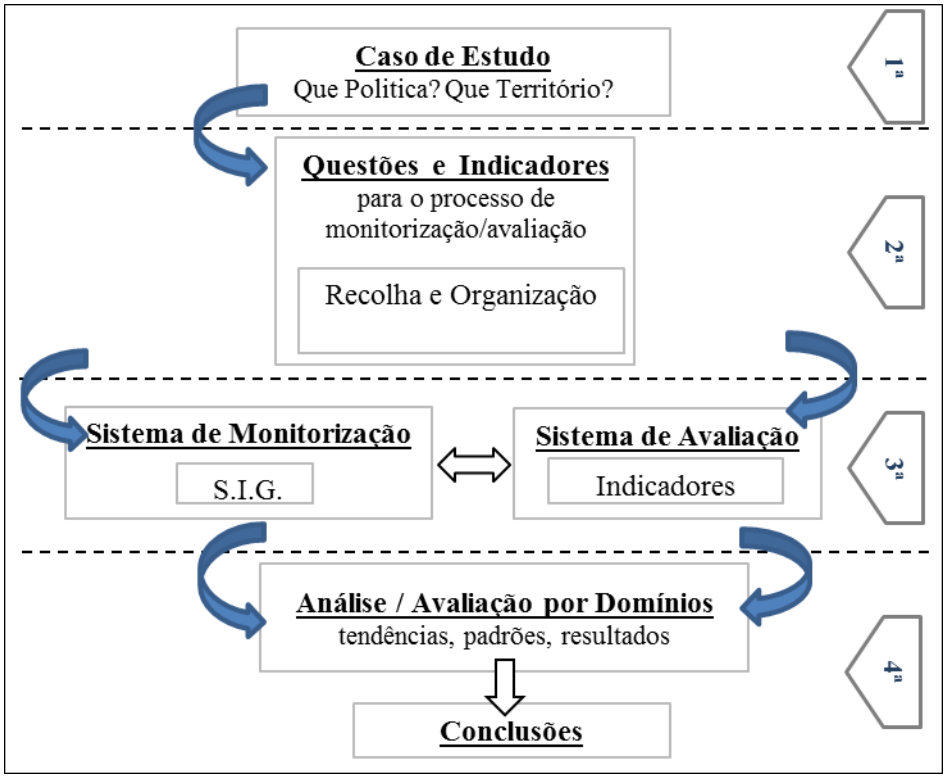
As variáveis e os indicadores constituem o quarto e último elemento fundamental e caracterizador desta metodologia. Os indicadores "são medidas que permitem interpretações da situação" (Martins, 2011, pág. 62) e que resultam do tratamento da informação básica. Os indicadores ser assim entendidos como uma construção e combinação de variáveis, que, por seu turno, não são mais do que informação, qualitativa e quantitativa, descritiva da realidade.

Apesar da escolha dos indicadores decorrer dos critérios e questões de avaliação identificados, estes devem ser o mais "abrangente quanto possível, de forma a garantir que a complexidade da realidade seja captada e as evoluções ocorridas ou em desenvolvimento sejam apreendidas" (Ferrão *in* Pereira, 2010, pág. 45). Aliás, como argumenta Wong, só através da combinação de um alargado conjunto de indicadores em "pacotes" é que será possível destrinçar os pontos essenciais que emergem da análise, para averiguar os resultados do ordenamento do território (Tradução própria, Wong, 2011, pág. 29). Por outras palavras, o sistema de monitorização e de avaliação deve conter um amplo leque de informação, deve organizá-la e combiná-la em "pacotes temáticos", criando um perfil de análise para cada uma das dimensões de atuação das políticas, e, a partir da qual, será possível construir indicadores robustos e eficazes, capazes de monitorizar e avaliar a implementação das políticas. Esta é a solução para a questão lançada anteriormente "Como se avalia políticas urbanas integradas?".

A aplicação da metodologia *on-going* proposta deve seguir um modelo operacional, que se desenvolve em quatro fases, tal como se sintetiza na figura 6, que consistem na identificação da política de regeneração urbana a analisar; na definição das questões-chave de avaliação e dos indicadores que irão responder a essas mesmas questões; na construção do sistema de monitorização e avaliação e na análise e

avaliação das tendências, padrões observados e nos resultados alcançados que produziram conclusões, em que se propõem recomendações e/ou modificações à política seguida.

Figura 6 – Modelo operacional da metodologia *on-going* proposta



Para cada uma das fases estabeleceram-se um conjunto de tarefas a executar e que constituem um guião para o desenho, construção e execução da metodologia proposta e que são apresentadas no quadro 6.

Na primeira fase da operacionalidade da metodologia, como foi referido, identifica-se a política de regeneração urbana objeto de análise e de avaliação. Como, aquando da elaboração da política, não foram definidos os objetivos e questões de avaliação será necessário proceder à sua desconstrução, ou seja, decompor a política em análise nas suas diferentes componentes, identificando a área de intervenção, as dimensões de atuação e os objetivos e metas propostas para cada uma das dimensões, as ações previstas e respetivo faseamento temporal e recursos alocados a cada ação. Esta fase é de particular relevância para a avaliação, já que permite compreender a lógica e a abordagem de planeamento e de ordenamento subjacentes à conceção da política em causa e, por tal, possibilita a definição dos propósitos da avaliação. Tendo em conta que a política não identificou os parâmetros da sua avaliação e como se trata de uma

metodologia *on-going*, é igualmente necessário analisar o território sobre o qual irá incidir a intervenção: perceber o ponto de partida para se poder detetar as alterações produzidas nesse mesmo território.

Na fase seguinte e com base na análise efetuada anteriormente, é possível identificar as questões-chave da avaliação e os indicadores de respostas. Esta é uma das fases mais críticas e complexas, pois a formulação das questões deve ser clara e passível de resposta, caso contrário não terá a utilidade que se pretende, pelo que a sua enunciação não deve ser indissociável da construção dos próprios indicadores. Se para cada questão for possível corresponder um indicador de resposta, então a questão será válida e exequível. Para a construção destes indicadores deve-se executar um conjunto de tarefas, que constituirão a base do sistema de monitorização a desenvolver na etapa seguinte:

– identificar a informação (as variáveis) necessária para a construção dos indicadores, as fontes de informação e o espaço temporal de recolha, já que se trata de uma avaliação *in continuum*. Como o sistema de avaliação não foi concebido à partida, não há informação de base, da situação zero antes da aplicação da política, pelo que se deve efetuar um trabalho "backwords", de recolha.

– a recolha e a organização da informação deve ser efetuada por áreas temáticas, em pacotes, tendo em conta as dimensões de atuação da política, de forma facilitar a construção do sistema de monitorização e de avaliação.

As políticas de regeneração urbana, como já foi afirmado, pautam-se pela sua multidimensionalidade, pelo que na construção do sistema de monitoração os Sistemas de Informação Geográfica são uma ferramenta de trabalho importante, já que permitem, por um lado, a estruturação, a atualização e o tratamento de grandes volumes de informação e de informação diversificada. Para a edificação deste sistema, depois da recolha da informação, é necessário, antes de mais, organizar a informação por áreas temáticas, isto é, identificar e agrupar os dados por dimensão de atuação da política (económica, social, ambiental, física, etc.). A tarefa seguinte será converter este modelo conceptual num modelo físico, isto é, montar o sistema de informação geográfica, que permitirá proceder à análise da informação.

Com base neste sistema, segue-se o trabalho de avaliação, em que se define o momento da sua realização no decurso da monitorização da política e se processa a informação base para a construção dos indicadores, previamente identificados. Após a

análise dos indicadores e a resposta às questões de avaliação, são elaboradas recomendações, que apoiem, sustentem e justifiquem a tomada de decisões, sempre numa perspetiva de aprendizagem e melhoramento da política em curso, que pode significar alterar os seus objetivos iniciais, os resultados esperados, os recursos alocados, a forma de ação ou, em alternativa, manter o rumo traçado.

Quadro 6 – Guião de execução da metodologia – fases e tarefas

FASES DA METODOLOGIA
1. Caso de Estudo
1.1 Escolha da politica a analisar
1.2 Análise (desconstrução) da politica / plano a avaliar
1.2.1 Área de intervenção territorial
1.2.2 Dimensões de intervenção - social, fisica, económica, etc
1.2.3 Objectivos e metas
1.2.4 Área de intervenção territorial
1.2.5 Escala temporal - faseamento das intervenções
1.3 Caracterização do território a intervir
2. Questões e Indicadores
2.1 Definir critérios de análise
2.2 Identificar as questões-chave da avaliação e os indicadores de resposta
2.3 Identificar as váriáveis capazes de dar resposta aos indicadores e às questões
2.3.1 Escolher as fontes de informação
2.3.2 Definir a espaço temporal de recolha de informação
2.4 Recolha e organização da informação de acordo com temáticas
3. Sistema de Monitorização e de Avaliação
3.1 Concepção do Sistema de Informação Geográfica
3.1.1 Modelo Conceptual - identificar Entidades (dimensões) e Atributos (variáveis)
3.1.2 Modelo Fisico - construir tabelas dos temas de análise e estabelecer relações
3.1.3 Introdução de informação recolhida (variáveis)
3.3 Análise das variáveis
3.4 Decidir o momento de realização da avaliação
3.5 Construção e análise dos indicadores
3.6 Elaboração de recomendações
4. Análise / Avaliação por Domínios
4.1 Análise de tendências, padrões e resultados
4.2 Conclusões - Ajustamentos e recomendações

4.2. O caso de estudo – o *Masterplan* da cidade do Porto

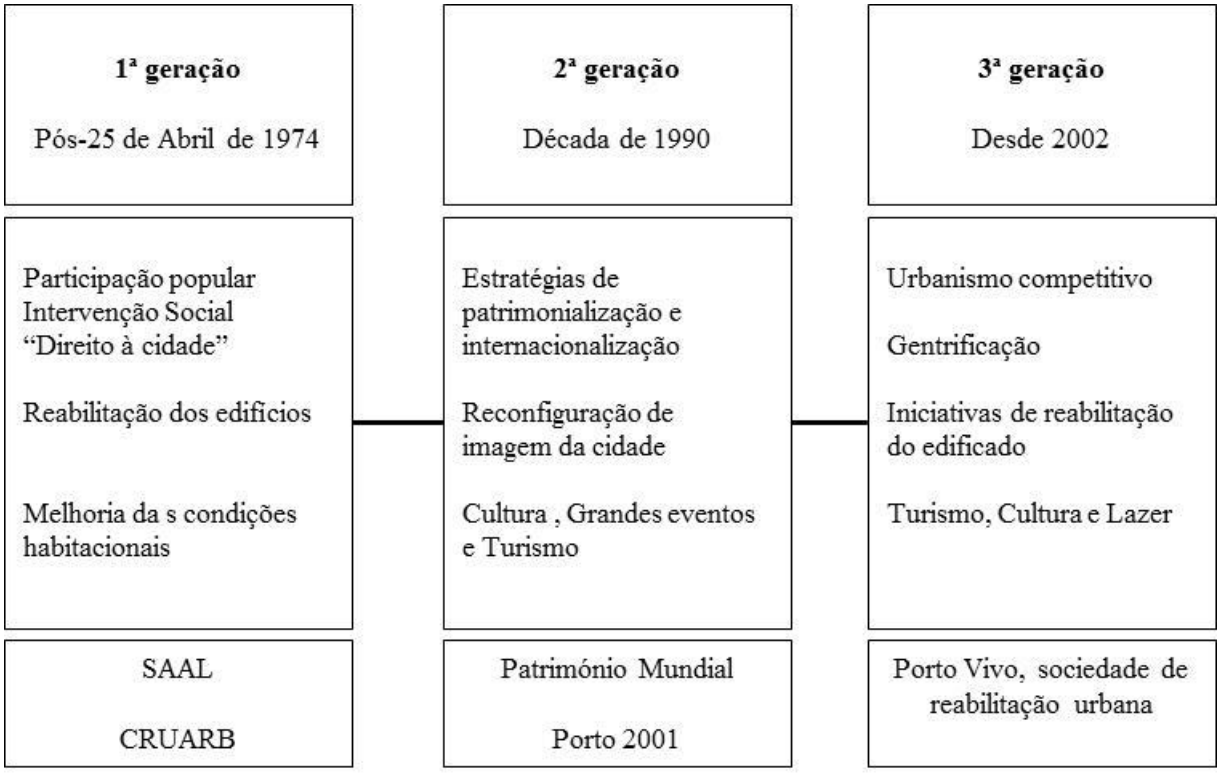
4.2.1. Enquadramento

Após a descrição e justificação teórica da proposta de metodologia de avaliação das políticas de regeneração urbana em contextos intraurbanos, apresenta-se o caso de estudo, o *Masterplan* da cidade do Porto, e descreve-se a aplicação da metodologia.

Antes de mais é necessário perceber a evolução e o contexto político, institucional e territorial em que surge o *Masterplan*, para se poder partir para sua análise mais detalhada.

Desde o 25 de Abril de 1974, que instaurou um novo clico na democracia nacional, até aos nossos dias, a cidade do Porto, segundo João Queirós, foi palco de três gerações de políticas de reabilitação urbana e que se sintetiza na figura seguinte.

Figura 7 – As três gerações de políticas de reabilitação urbana do centro do Porto



Fonte: Adaptado, Queirós, 2007, pág.105.

A primeira geração de políticas de reabilitação urbana rompeu com os princípios até aí seguidos e começa uma nova era de políticas, que se centravam nas classes populares locais, na defesa do património físico, histórico e cultural do centro da cidade. No final da década de oitenta, fruto dos processos de terciarização da cidade e do maior

acesso ao crédito bancário e à habitação, a atenção das políticas urbanas é desviada para as periferias da cidade, onde prolifera a construção nova e a relocalização e reestruturação da base económica, o que, inevitavelmente, coloca o centro histórico em segundo plano. Na década de noventa, surge a segunda geração "caracterizada, […] por uma certa ambiguidade, resultante da tensão que se estabelece entre a necessidade de preservação dos traços fundamentais da área classificada e a premência da intervenção sobre o espaço urbano, no sentido da sua adequação ao novo estatuto e aos objetivos de atração de turistas, investidores, serviços e novos residentes" (Queirós, 2007, pág. 95). Neste período o centro histórico é classificado como Património da Humanidade (1994) e a reabilitação do edificado e o apoio social foram determinantes para a regeneração urbana desta área da cidade. Com a Porto 2001, Capital Europeia da Cultura, o projeto de regeneração urbana concentra-se na "baixa" do Porto, onde um ambicioso projeto cultural associa-se a uma forte qualificação do espaço público. Neste âmbito, os projetos de revitalização comercial e de reabilitação do edificado foram escassamente implementados.

Em 2001, com a alteração do contexto político na cidade do Porto, inicia-se a terceira geração de políticas urbanas, em que se assume como prioridades para o planeamento e gestão da cidade: a reconversão dos bairros sociais, a segurança urbana e a reabilitação urbana. É no âmbito desta última prioridade, que se enquadra a constituição da Porto Vivo, a sociedade de reabilitação urbana da Baixa do Porto. A criação desta sociedade tem como objetivo "consolidar a notoriedade e relevância pública da reabilitação urbana", ao promover e desenvolver estratégias de intervenção mais abrangentes e alargadas, chamando para o processo o setor privado, os agentes locais e os proprietários. Para a concretização desta missão, em 2005, a Porto Vivo a apresentou o *Masterplan*, um "documento de enquadramento e de orientação do processo de reabilitação urbana da Baixa Portuense, no qual se definem os objetivos e as metas a atingir, a estratégia e os instrumentos operativos"[13]. Assim, este documento constitui o enquadramento do processo de reabilitação urbana, a estratégia e o modelo de intervenção a médio e longo prazo para uma área definida no território – a Zona de Intervenção Prioritária, mas também é um instrumento de comunicação e promoção junto do atores envolvidos.

[13] Retirado do site da Porto Vivo, SA. Disponível em http://www.portovivosru.pt/sub_menu_2_1.php. Consultado em 1 de setembro de 2012.

Nos últimos três anos têm vindo a surgir iniciativas de regeneração urbana não formais e espontâneas, promovidas por movimentos sociais, por associações de moradores e por investidores privados. Este tipo de iniciativas atua em diferentes frentes, desde a reabilitação urbana, em que é exemplo o projeto de reabilitação "LowCostHouses" do Plano B, até à dinamização do lazer noturno pelos proprietários dos bares, restaurantes, etc, em que se destaca a zona das "Galerias Paris" ou as atividades inseridas no programa "as manobras estão na rua". Aparentemente parece estar a emergir uma nova fase associada a um despertar da sociedade civil e da capacidade empreendedora da cidade.

4.2.2. Aplicação da metodologia

Depois desta breve contextualização da política em análise, passa-se a expor a aplicação da metodologia proposta, descrevendo as tarefas de cada uma das quatro fases estabelecidas.

Primeira Fase – Caso de Estudo: desconstrução da política objeto de estudo

A primeira fase consiste na análise do objeto de estudo, isto é, na "desconstrução" da política, figurando como uma das fases mais importante, senão a mais importante, uma vez que como a avaliação deve adequar-se ao seu produto, como afirma Vítor Oliveira (2011), e como a política não foi formulada para ser avaliada, exige-se um conhecimento e uma compreensão mais aprofundada da polític, para identificar os objetivos, as questões e os critérios da avaliação e de monitorização.

Assim, procedeu-se à análise dos documentos que constituem o *Masterplan*: síntese executiva, volume 1 e 2, e à elaboração de um esquema sintetizador das suas principais estratégias e da forma de operacionalização (ver figura 8). A estratégia do *Masterplan* rege-se por quatro princípios – sustentabilidade, identidade, criatividade e integração – que servem para balizar as propostas de intervenção de reabilitação urbana; por três vertentes base de intervenção – física, funcional e mobilidade e social e económica, que correspondem a quatro áreas temáticas de intervenção – habitação, desenvolvimento económico, espaço público e mobilidade – que representam os campos de ação para a intervenção. Com base nas áreas temáticas de intervenção, que não são mais que os domínios de atuação, foram definidos seis vetores de desenvolvimento, para os quais são identificadas linhas de intervenção, que podem ser considerados como as metas / resultados esperados:

– Vetor A: Re-habitação da Baixa do Porto – captação de população para o centro da cidade, através reabilitação e adequação do edificado às novas necessidades e instalação de equipamentos e serviços de apoio;

– Vetor B: Desenvolvimento e promoção do negócio da Baixa do Porto – promoção de novas formas de negócios na área da criatividade, tecnologia e conhecimento;

– Vetor C: Revitalização do comércio – aposta no comércio tradicional e em novos segmentos especializados;

– Vetor D: Dinamização do turismo – complementada pela aposta na oferta cultural e de lazer, aliada à valorização da imagem urbana da cidade;

– Vetor E: Qualificação do domínio público – vetor mais transversal e que contempla o espaço público, as infraestruturas e a mobilidade e

– Vetor F: Ações estratégicas – em áreas de ação especial, prevendo intervenções integradas e em diferentes domínios.

O *Masterplan* indica também a forma de concretizar as linhas de intervenção associadas a estes vetores de desenvolvimento, concebendo para tal o modelo de operacionalização, em que a Porto Vivo é o "agente mobilizador e facilitador do processo" (*Masterplan,* 2005, pág. 24). Este modelo identifica a forma de implementação, que se baseia no estabelecimento de parcerias público-privadas, e de financiamento, determina as normas de reabilitação, para o edificado e para o espaço público e introduz a figura do Gestor de Área Urbana, atribuindo-lhe objetivos e funções específicas. Por fim, o modelo define e delimita a Zona de Intervenção Prioritária (ZIP), que foi sendo subdividida de acordo com homogeneidade das suas características funcionais, até à identificação de cinco Áreas de Intervenção Prioritárias (AIP): Aliados; Vitória/ Sé; Infante; Carlos Alberto; República; e Poveiros / S. Lázaro. Para cada uma das AIP's a unidade básica de intervenção é o quarteirão. Esta compartimentação da área de intervenção justifica-se, porque, por um lado, pela potencialidade de funcionar com indutor de dinamização na restante ZIP e, por outro lado, pela inexistência de capacidade financeira para uma única intervenção no território alargado da ZIP.

Dentro dos vários vetores de desenvolvimento, optou-se apenas por aplicar a metodologia apenas ao vetor A – Re-habitação da Baixa do Porto. Esta escolha justifica-se por motivos de limitação temporal para a concretização deste caso prático e porque

este é um setor estratégico e "uma oportunidade de negócio" para o setor do imobiliário, tal como afirma João Queirós no seu artigo "Estratégias e discursos políticos em torno da reabilitação de centros urbanos". Apesar do *Masterplan* pautar-se pela sua multidimensionalidade, segundo a Síntese Executiva deste documento, o imperativo de re-habitar a Baixa do Porto é uma prioridade, é "o ponto de partida e de chegada de toda a intervenção de revitalização urbana e social da Baixa do Porto" (*Masterplan*, 2005, pág. 9). Para a materialização do objetivo de re-habitar a Baixa do Porto delinearam-se duas linhas de intervenção: reconversão da tipologia arquitetónica e habitacional dos edifícios e instalação de equipamentos e serviços, públicos e privados, de proximidade.

Figura 8 – Desconstrução do *Masterplan*



Segunda Fase – Escolha de Questões e Indicadores

Tendo em conta a análise anterior, a promoção da função habitacional na Baixa do Porto será alcançado através da adequação dos prédios às necessidades do mercado imobiliário e da instalação de equipamentos e de serviços de proximidade e apoio, de forma a atrair um segmento populacional especifico – jovens, recém-licenciados, casais com ou sem filhos e com poder económico a médio prazo.

Relembrado que a metodologia proposta está direcionada para os resultados e que foram definidos cinco critérios de análise e, para cada um, foram identificadas as questões de avaliação, selecionou-se um conjunto alargado de variáveis, que irão permitir construir os indicadores de resposta às referidas questões. A escolha das variáveis foi efetuada com base num trabalho desenvolvido para a Porto Vivo, que tinha como objetivo acompanhar as dinâmicas físicas e imobiliárias na Baixa do Porto.[14] As variáveis foram organizadas por grupos temáticos: elementos caracterizadores dos prédios, habitação, dinâmicas físicas (de reabilitação do edificado), imobiliárias (mercado imobiliário) e populacionais.

Quadro 7 – Lista das variáveis para o sistema de monitorização e avaliação

Dimensão	Grupo	Sub-grupo	Nome Variável/Informação	Descrição	Unidade	Unidade Espacial	Periocidade de recolha	Fonte
FÍSICA	IDENTIFICAÇÃO		Código da Parcela	Nº de Identificação Único do prédio	Nº	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			Nome da Loja Principal	Nome Comercial da actividade principal presente no rc	Texto	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			Nome do Edifício		Texto	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			Freguesia		Texto	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			Nome do Quarteirão		Texto	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			A.R.U.		Texto	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			Rua		Texto	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
			Nr_Policia	(n.º mais baixo)	Nº	Parcela	Uma vez	Porto Vivo
	DIMENSIONAMENTO		Área da Parcela	Área do Terreno	m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Area Implantação	RC+Anexos	m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Área Descoberta	Logradouro	m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Anexos	construções não ligadas ao prédio	m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Área Bruta Construção - Total	área do rc + área dos vários pisos	m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Frente do Terreno		m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Fachada do Prédio		m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Profundidade do Prédio		m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
	VOLUMETRIA		Em Cave	N.º de pisos	Nº	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Acima da cota de soleira	A face da Rua;sem Recuados e Águas Furtadas	Nº	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Recuado	N.º de pisos recuados em relação ao piso abaixo	Nº	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Em vão de telhado/Aguas Furtadas	N.º de pisos	Nº	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Marquise	N.º de pisos	Nº	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Total de Pisos	(Calculado)	Nº	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Cércea	Altura do prédio	m²	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Existeência de garagem/estacionamento		Texto	Parcela	Anual	Porto Vivo
	TIPOLOGIA E OCUPAÇÃO		Tipo de Prédio / Edifício	Tradicional;Moderno;Igreja/Capela/Edif. Monumental;Terreno Livre;Outro	Texto	Parcela	Anual	Porto Vivo
			Classificação funcional do edifício	Desocupado Excepto Rc;Desocupado em Geral; Ocupado em Geral;Ocupado salvo RC	Texto	Parcela	Anual	Porto Vivo
	ESTADO DE CONSERVAÇÃO		Estado de Conservação Exterior	Bom; Médio; Mau; Ruínas; Em Obras	Texto	Parcela	Anual	Porto Vivo

[14] Trabalho intitulado "Painel da Dinâmica Imobiliária Física e Comercial em áreas selecionadas da Z.I.P da cidade do Porto", que foi realizado entre 2010 e 2011, pela empresa Gevapa, Lda para a Porto Vivo, SRU.

Quadro 7 – Lista das variáveis para o sistema de monitorização e avaliação (cont.)

Dimensão	Grupo	Sub-grupo	Nome Variável/Informação	Descrição	Unidade	Unidade Espacial	Periocidade de recolha	Fonte
FÍSICA	DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS	Intenções	Código do Anúncio	Nº de Identificação Único do anúncio	Nº	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Tipo Anúncio Comercial	Venda; Venda ou Aluguer; Aluguer; Trespasse	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Tipo de Anunciante	Particular; Mediadora	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Nome Mediadora		Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Telefone		Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Preço Pedido		Euros	Parcela	6 meses	Porto Vivo
		Realizações	Nº Pedidos Direito de Preferência			Parcela		
			Pedido Direito de Preferencia - Piso	Identificação do objecto de transacção	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Pedido Direito de Preferencia - Data	Data de entrada do pedido	Data	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Pedido Direito de Preferencia - Valor	Valor da transacção	Euros	Parcela	6 meses	Porto Vivo
	DINÂMICAS FÍSICAS	Intenções	Tipo Aviso Municipal	PIP ou Projecto em AprovaçãoPedido Licenciament ;Alvará de Obras; Alvará de Licença de Utilização	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Objecto do Aviso	Prédio ou identificação do piso de intervenção	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			N.º do Processo	Nº / Ano	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
		Realizações	Tipo de Obra	Obra Geral; Obra Parcial; Obra Fachada; Obra RC	Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Data indicativa início Obras		Data	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Data indicativa conclusão Obras		Texto	Parcela	6 meses	Porto Vivo
	HABITAÇÃO	Edifícios	Nº de Edifícios	Construção permanente	Nº	Secção	Censitário	INE
		Escala de Dimensão de Alojamento	Nº de Edifícios com 1 Alojamento	Nº de alojamentos por edifício	Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Edifícios com 2 a 6 Alojamento	Nº de alojamentos por edifício	Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Edifícios com 7 a 12 Alojamento	Nº de alojamentos por edifício	Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Edifícios com 13 ou mais Alojamentos	Nº de alojamentos por edifício	Nº	Secção	Censitário	INE
		Tipo de Utilização	Nº de Edifícios exclusivamente residencial		Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Edifícios principalmente residencial		Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Edifícios principalmente não residencial		Nº	Secção	Censitário	INE
	ALOJAMENTO	Geral	Nº de Alojamentos	Local para uso habitacional	Nº	Secção	Censitário	INE
		Forma de Ocupação	Nº de Alojamentos Familiares de Residência Habitual		Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Alojamentos Familiares de Residência Secundária		Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Alojamentos Familiares Vagos		Nº	Secção	Censitário	INE
		Regime de Ocupação	Nº de Alojamentos Familiares de Residência Habitual - Proprietário ou Co-		Nº	Secção	Censitário	INE
			Nº de Alojamentos Familiares de Residência Habitual - Arrendatário ou Sub-Arrendatária		Nº	Secção	Censitário	INE
DEMOGRAFICA	POPULACAO		População Residente Total	Nº Habitantes residentes	Nº	Secção	Censitário	INE
			População Residente dos 0 aos 14 anos		Nº	Secção	Censitário	INE
			População Residente dos 15 aos 24 anos		Nº	Secção	Censitário	INE
			População Residente dos 25 aos 34 anos		Nº	Secção	Censitário	INE
			População Residente dos 35 aos 64 anos		Nº	Secção	Censitário	INE
			População Residente com mais de 65 anos		Nº	Secção	Censitário	INE
	FAMÍLIAS		Nº Familias		Nº	Secção	Censitário	INE
INVESTIMENTO	CUSTOS	Invest. Privado	Valor Previsto da obra	Estimativa orçamental do custo total da obra	Nº	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Valor Efectivo da Obra	Valor real gasto	Nº	Parcela	6 meses	Inquérito ao promotor
		Invest. Público	Valor Previsto da obra	Estimativa orçamental do custo total da obra	Nº	Parcela	6 meses	Porto Vivo
			Valor Efectivo da Obra	Valor real gasto	Nº	Parcela	6 meses	Porto Vivo
	RECEITA	Invest.Privado	Valor de Venda	Valor de venda	Nº	Parcela	6 meses	Inquérito ao
		Invest. Público	Valor de Venda	Valor de venda	Nº	Parcela	6 meses	Porto Vivo
OPERACIONAL	TEMPORAL	Faseamento Previsto	Prazo do Documento Estratégico	Prazo previsto para elaboração e aprovação	Data	Quarteirão	6 meses	Porto Vivo
			Prazo de Inico de Intervenção	Prazo previsto para inico de obras	Data	Quarteirão	6 meses	Porto Vivo
			Prazo de Fim de Intervenção	Prazo previsto para fim de obras	Data	Quarteirão	6 meses	Porto Vivo
		Concretização	Data do Documento Estratégico	Data de aprovação	Data	Quarteirão	6 meses	Porto Vivo
			Data de Inico de Intervenção	Data efectiva de inicio de obras	Data	Quarteirão	6 meses	Porto Vivo
			Data de fim de Intervenção	Data de conclusão de obra	Data	Quarteirão	6 meses	Porto Vivo

A partir deste leque variado e abrangente de variáveis partiu-se para a construção dos indicadores de resposta às questões de avaliação formuladas na metodologia e que são aplicáveis a qualquer caso de estudo. O quadro seguinte lista os indicadores selecionados, faz uma breve descrição e apresenta a forma de cálculo.

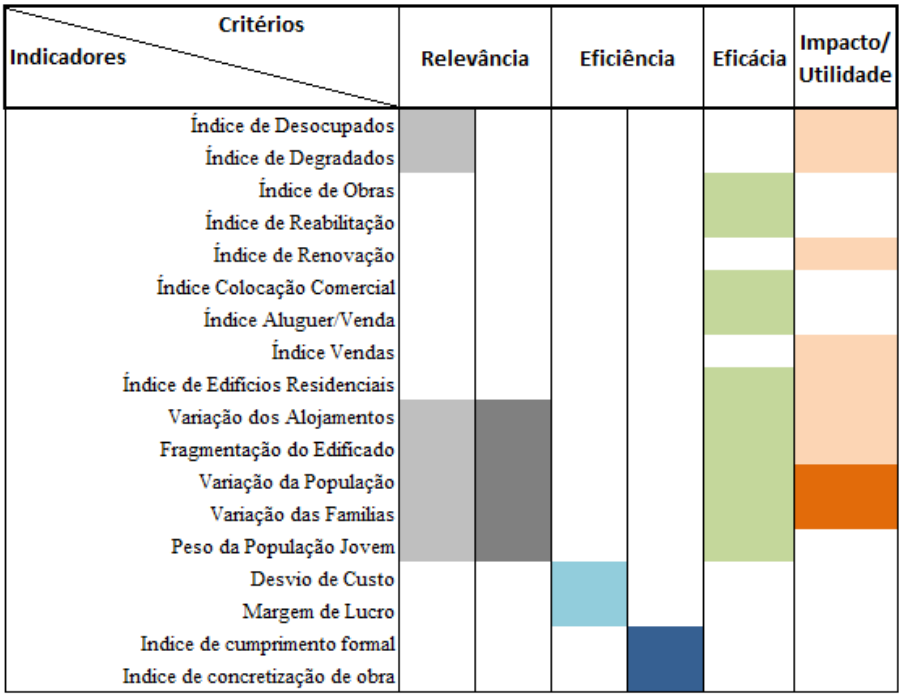
Quadro 8 – Lista de Indicadores de resposta

Nome Indicador/Informação	Descrição	Formúla
Índice de Desocupados	estimar o grau de utilização do edificado, permitindo calcular a capacidade disponível para habitação ou instalação comercial.	% do Nº de Pisos Desocupados (aparente) / Nº Total de Pisos
Índice de Degradados	estima a partir do estado de conservação da fachada do edifício, com destaque para as janelas e telhados, a proporção de pisos que estão degradados ou a carecer aparentemente de urgente reabilitação	Nº de Pisos Degradados / Nº Total de Pisos
Índice de Obras	calcula a proporção de pisos que está a ser alvo de obras, com base no número e tipo de obras identificadas trimestralmente	Nº de Pisos em Obras / Nº Total de Pisos
Índice de Reabilitação	quantifica o número de prédios cujo estado de conservação melhorou ao longo do tempo, expressando as mudanças positivas no edificado	% do Nº de Prédios cujo Estado de Conservação Melhorou no Trimestre
Índice de Renovação	identifica a dimensão relativa do conjunto de prédios que "já" estão renovados, visando avaliar e acompanhar o processo de reabilitação em curso	% do Nº de Prédios Renovados ou Bem Conservados / Nº Total de Prédios
Índice Colocação Comercial	calcula a proporção de prédios que tem afixados anúncios de Venda, Aluguer ou Trespasse, ou seja,é um indicador directo da "pressão" Venda	% Prédios com Anúncios comerciais / Nº Total de Prédios
Índice Aluguer/Venda	quantifica a tendência de reforço do aluguer face à compra de imóveis	% Aluguer/ Total Anúncios Comerciais (Venda + Venda ou Aluguer + Trespasse + Aluguer)
Índice de Vendas	quantifica o peso das vendas	% Nº de Vendas / Nº de Edificos
Índice de Edifícios Residenciais	estima a oferta habitacional, quantificando a proporção de edifícios residenciais no total do edificado	Nº de Edifícios exclusivamente residencial + Nº de Edifícios principalmente residencial/ Nº Total de Edifícios
Variação dos Alojamentos	Diferença entre o nº de alojamentos em dois momentos do tempo	VAl = Al(t)-Al(0) Al(t) - NºAlojamentos no momento t; F(0) - Nº Alojamentos no momento 0
Fragmentação do Edificado	estimar o grau de fragmentação dos edificos residenciais, ou seja, do nº de alojamentos por edificio residencial	Nº de alojamentos / Nº Edificios exclusivamente residenciais + Nº Edif. principalmente residenciais
Variação da População	Diferença entre os efetivos populacionais em dois momentos do tempo	VP = P(t)-P(0) P(t) - População no momento t; P(0) - População no momento 0
Variação das Familias	Diferença entre o nº de familias em dois momentos do tempo	VP = F(t)-F(0) F(t) - Nº Familias no momento t; F(0) - Nº Familiasno momento 0
Peso da População Jovem	proporção da população residente entre os 15 e os 34 anos no total da população residente	População Residente dos 15 aos 24 anos + População Residente dos 25 aos 44 anos/ Nº Total População Residente
Desvio de Custo	indica o prejuizo da obra	Valor Previsto da obra - Valor efectivo da obra
Margem de Lucro	quantifica mais valia da reabilitação, ou seja, tendo em conta os custos e proveitos indica qual o lucro obtido	Valor Venda - Valor Efectivo de Obra
Indice de cumprimento formal	identifica a eficiência na cumprimento dos prazos para documento estratégico	Prazo previsto - Data de aprovação
Indice de concretização de obra	identifica a eficiência na cumprimento dos prazos para reabilitação, ou seja, término de obras	Prazo de inicio - Data de conclusão de obras

Quadro 5 - Os critérios e as questões da avaliação

Critérios	Descrição	Questões
Relevância	Determinar se objectivos se adequam aos problemas identificados	Os objectivos do plano ainda são válidos?
	Determinar se acções são adequadas para os objectivos	Os resultados estão em consonância com os objectivos?
Eficiência	Medir quantitativa e qualitativamente os resultados (os outputs) em relação aos inputs.	As acções foram eficientes em termos de custos?
	Utilização dos recursos menos dispendiosos para alcançar o resultado desejado.	Os objectivos foram alcançados no tempo previsto?
Eficácia	Verificar se as intervenções atingiram os fins propostos	Os objectivos foram atingidos? Ou vão ser?
Impacto/ Utilidade	Identificar as alterações positivas e negativas produzidas pela intervenção, directa ou indirectamente.	Quais as alterações?
		Quem beneficiou? Onde?

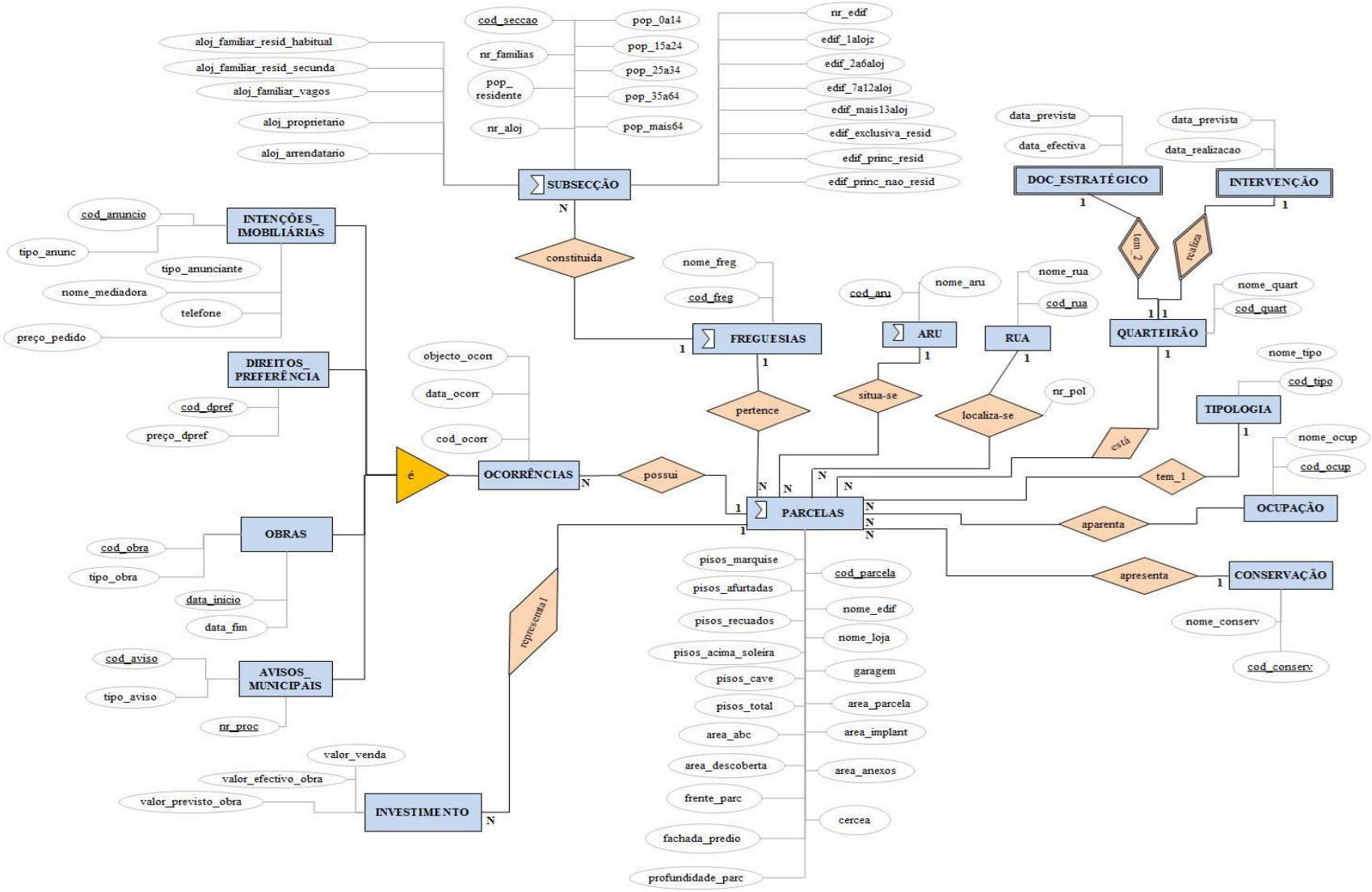
Quadro 9 – Os critérios e questões de avaliação e correspondentes indicadores



Terceira Fase – Sistema de Monitorização e de Avaliação

Para a operacionalização desta fase metodológica, as variáveis foram organizadas por domínios temáticos para facilitar a montagem do sistema de informação geográfica (S.I.G.), que irá albergar este sistema de monitorização e avaliação. Esta organização da informação em domínios ou dimensões (as entidades) e respetivos atributos (as variáveis) representa o modelo conceptual do sistema a implementar, que apresenta-se na figura seguinte.

Figura 9 – Modelo conceptual



Após o desenvolvimento deste modelo conceptual, a tarefa seguinte foi converter este modelo teórico no modelo físico, isto é, a construção da base de dados e sua implementação em S.I.G. No caso de estudo optou-se pela utilização do software *Arcgis* (ESRI), uma vez que este permite a construção direta de uma base de dados e a incorporação de elementos geográficos, bem como o seu cruzamento com a informação alfanumérica.

Quarta Fase – Análise / Avaliação por Domínios

Na última fase desta metodologia, com base na análise das variáveis pretendeu-se, em primeiro lugar, criar um ponto "zero", de caracterização da realidade e, em segundo lugar, a identificar tendências e alterações no território, que permitam monitorar e acompanhar a implementação das metas do "Masterplan" e dar recomendações de ajustamentos, caso seja necessário.

Para exemplificação do exercício e tendo em conta o manancial de variáveis identificadas em fase anterior, selecionou-se algumas variáveis capazes de evidenciar as principais características do centro histórico[15], bem como do cenário evolutivo, ou seja, reconhecer padrões comparativos longo do tempo dos principais aspetos da dinâmica física e imobiliária – ocupação, degradação, obras, reabilitação, anúncios e vendas. Nesta análise recorreu-se ao tratamento estatístico da informação/das variáveis e à sua representação cartográfica, bem como à sua apresentação em tabelas. É de referir que a opção por mapas temáticos de implantação pontual em detrimento de uma implantação em área ou em mancha foi testada junto de decisores e técnicos, que consideraram que a primeira solução possibilitava uma melhor leitura da distribuição dos fenómenos representados, isto é, tornava mais evidente a concentração/dispersão dos fenómenos e permitia uma comparação mais rápida e eficaz da sua evolução.

Como ponto prévio à descrição dos resultados é de referir que os dados que se irão apresentar resultam do já mencionado trabalho desenvolvido para a Porto Vivo, SRU, intitulado "Painel da Dinâmica Imobiliária Física e Comercial em áreas selecionadas da Z.I.P da cidade do Porto". Neste trabalho realizaram-se levantamentos de campo ao longo de 2010, com base numa ficha e guião de levantamento de forma a uniformizar a informação recolhida pelas diferentes equipas.

[15] A área que se irá apresentar corresponde a parte da Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico, que cuja aprovação foi publicada no Diário da República, 2ª Série, nº 134 de 12 de Julho de 2012.

O Masterplan tem o propósito de contrariar a tendência de despovoamento e de degradação da cidade do Porto. A partir da análise das variáveis de conservação e ocupação verifica-se que, ao longo de 2010, o nº de prédios degradados desocupados aumentou ligeiramente bem como o nº de prédios renovados, o que, por um lado, confirmam a importância e pertinência de implementação da estratégia de forma a inverter a tendência de degradação do edificado, mas, ao mesmo tempo e por outro lado, podem ser reveladores dos primeiros resultados positivos da acção da Porto Vivo, ao abrigo do seu Masterplan. Em termos de distribuição espacial, destacam-se os quarteirões do eixo Mouzinho-Flores, onde se nota um potencial de renovação do edificado. No que toca às dinâmicas comerciais, constata-se que 10% dos prédios foram alvos de anúncios comerciais, maioritariamente de venda. O número de anúncios de venda diminuiu ligeiramente, o que, com base na informação recolhida junto dos anunciantes, se deveu à concretização do negócio, o que é revelador de alguma dinâmica imobiliária. Não se observou nenhuma tendência significativa de distribuição espacial do fenómeno.

Como conclusão final, é de salientar o facto dos resultados da comparação evolutiva ao longo de 2010 revelarem que as diferenças são pouco nítidas, pelo que se considera que o espaço temporal deverá ser alargado, para que seja possível evidenciar tendências, permitir construir cenários interpretativos e assim cumprir a sua finalidade de monitorização.

Quadro 10 – Variáveis da Dimensão Física: Estado de Conservação, Estado de Ocupação e da Dinâmica Comercial: Intenções e Realizações

VARIÁVEIS	1ºTRIM.		2ºTRIM.		3ºTRIM.		4ºTRIM.	
	Nº	% (/Nº Prd)	Nº	% (/Nº Prd)	Nº	% (/Nº Prd)	Nº	% (/Nº Prd)
Nº de Parcelas (com frente Rua)	998							
Nº Prédios = Nº Parcelas - Terrenos Livres	**995**							
Conservação & Ocupação								
Prédios em Ruínas	18	2%	19	2%	18	2%	18	2%
Prédios Degradados Desocupados	139	14%	142	14%	143	14%	153	15%
Prédios Degradados Ocupados	148	15%	145	15%	144	14%	139	14%
Prédios Renovados Desocupados	18	2%	21	2%	21	2%	24	2%
Prédios Renovados Ocupados	163	16%	162	16%	162	16%	162	16%
TOTAL	**486**		**489**		**488**		**496**	
Obras & Avisos								
Prédios com Obras Gerais	14	1%	9	1%	14	1%	12	1%
Prédios com Obras Parcias	2	0,2%	0	0%	3	0%	2	0%
Prédios com Obras no RC	1	0,1%	0	0%	0	0%	1	0%
TOTAL - Obras	**17**		**9**		**17**		**15**	
Prédios com Pedido de Licenciamento	32	3%	32	3%	44	4%	41	4%
Prédios com Alvará de Obra	47	5%	48	5%	47	5%	31	3%
TOTAL - Avisos Municipais	**79**		**80**		**91**		**72**	
Anúncios & Direitos de Preferência								
Anúncios de Venda	65	63%	62	66%	66	62%	60	63%
Anúncios de Aluguer	35	34,0%	28	30%	36	34%	33	35%
Anúncios de Venda e/ou Aluguer	2	2%	2	2%	2	2%	2	2%
Anúncios de Trespasse	1	1%	2	2%	2	2%	0	0%
TOTAL -Anúncios Comercias	**103**		**94**		**106**		**95**	
Direitos de Preferência	3		8		6		0	

Figura 10 – Dinâmica Física no 1º e 4º Trimestre de 2010

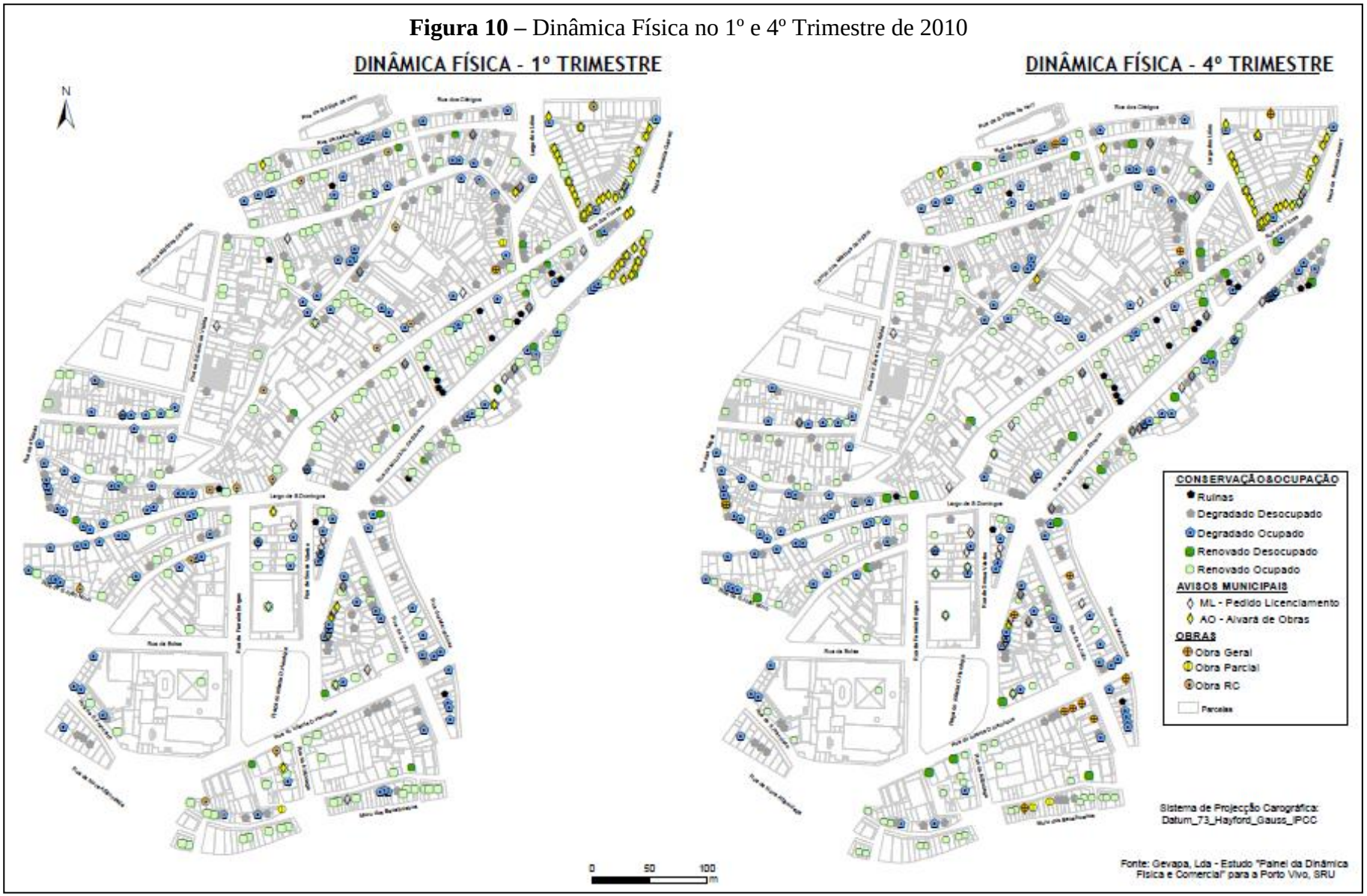
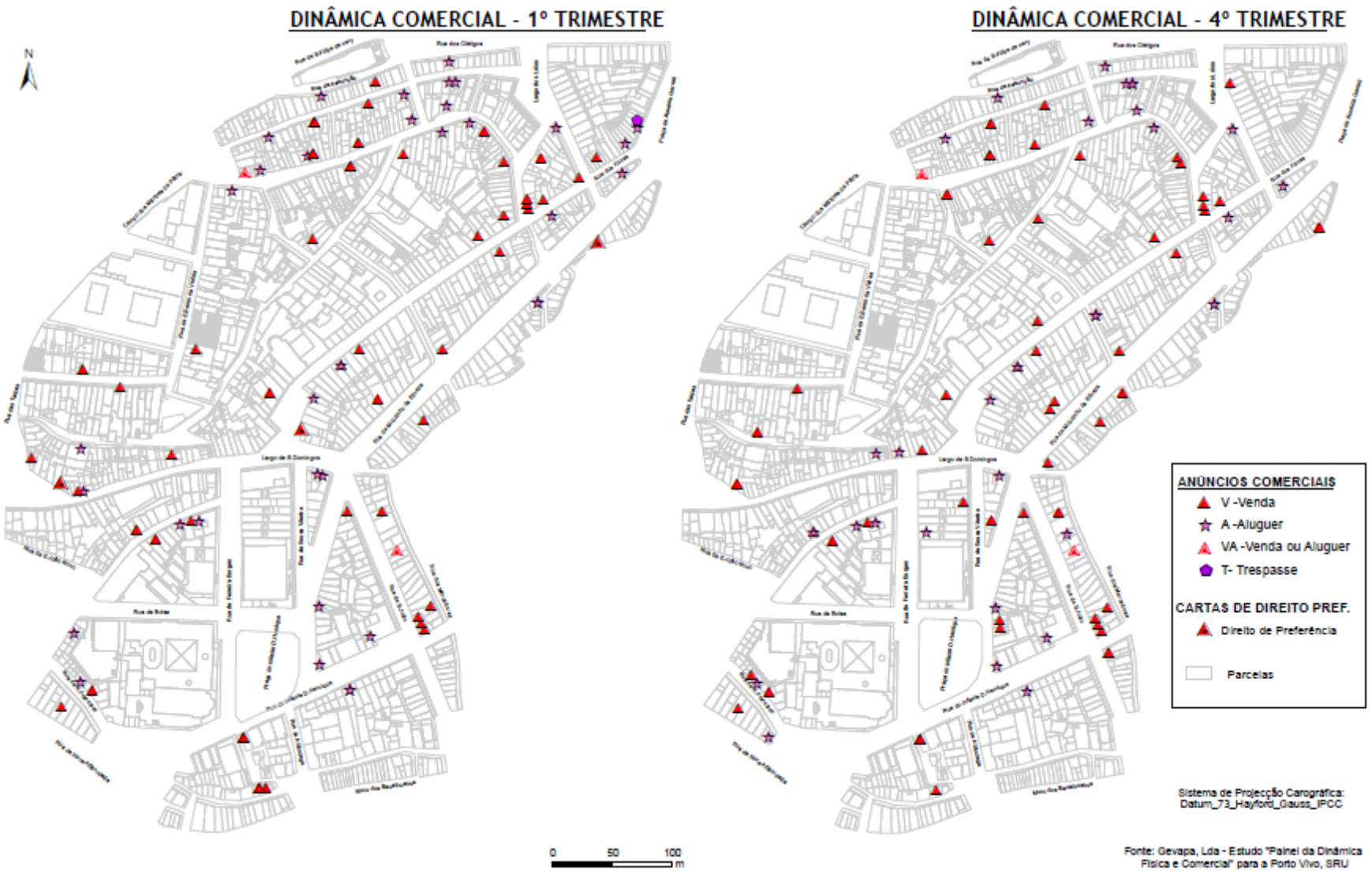


Figura 11 – Dinâmica Comercial do 1º e 4º Trimestre de 2010



Nesta quarta fase da metodologia para além da monitorização e análise das variáveis de caracterização e de acompanhamento da implementação do Masterplan, é igualmente efectuada a sua avaliação "períodica" ou *on*-going, que se foca no processo e nos resultados, pelo que lhe está subjacente a aferição do seu sucesso. Para tal, definiu-se quatro critérios de avaliação – relevância, eficiência, eficácia e impacto, e as respectivas -se as questões chaves. Os quadros seguintes sintetizam alguns dos resultados dos indicadores de resposta através da sua quantificação e do seu cruzamento com as questões de avaliação.

Quadro 11 – Os indicadores de Resposta para os critérios e questões de avaliação

INDICADORES DE RESPOSTA		1º Trim. 2010	4º Trim. 2010	Média	Fonte
Índice de Desocupados	(% Pisos Desocupados/Total)	19,1%	20,6%	19,8%	Valores médios de 2010 do Estudo "Painel da Dinâmica Imobiliária Física e Comercial..."
Índice de Degradados	(% Pisos Degradados/Total)	21,8%	21,5%	21,7%	
Índice de Obras	(% Pisos em Obras)	1,1%	1,4%	1,2%	
Índice de Reabilitação	(% Prd Est.Conserv.Melhorou)	0,0%	0,8%	0,4%	
Índice de Renovação	(% Prd Renov./Bem Conserv.)	27,6%	28,8%	28,2%	
Índice Colocação Comercial-Venda	(% Prd c/Anúncios Venda)	27,6%	28,8%	28,2%	
Índice Rácio Aluguer / Anúncios	(% Aluguer+Tresp/Total Anún.)	45,5%	40,1%	42,8%	
Índice de Venda	(% Vendas)	6,5%	6,0%	6,3%	
INDICADORES DE RESPOSTA		**2001**	**2011**	**Média**	**Fonte**
Variação dos Alojamentos	Alojamentos : Nº / %	2.114	2.470	17%	INE - Censos 2001 e 2011
Variação da População	Pop. Residente : Nº / %	3.716	2.476	-33%	
Variação das Famílias	Famílias : Nº / %	1.483	1.109	-25%	

Critérios	Relevância		Eficiência		Eficácia	Impacto/ Utilidade	
Perguntas / Indicadores	Objectivos Válidos?	Resultados & Objectivos	Acções & Custos	Tempo Previsto?	Objectivos Atingidos?	Alterações?	Benefícios?
Índice de Desocupados	▲					▼	
Índice de Degradados	▲					▼	
Índice de Obras					△		
Índice de Reabilitação					△		
Índice de Renovação						▲	
Índice Colocação Comercial					▲		
Índice Aluguer/Venda					▲		
Índice Vendas						▼	
Índice de Edifícios Residenciais							
Variação dos Alojamentos	⇔	▲			▲	▲	
Fragmentação do Edificado							
Variação da População	▲	▼			▼		▼
Variação das Famílias	▲	▼			▼		▼
Peso da População Jovem							
Desvio de Custo							
Margem de Lucro							
Índice de cumprimento formal							
Índice de concretização de obra							

Legenda:
▲ Relação Positiva Forte △ Relação Positiva Fraca ⇔ Relação Neutra ▼ Relação Negativa Forte ▽ Relação Negativa Fraca

Como já foi referido anteriormente, optou-se por aplicar a metodologia apenas ao vetor A – Re-habitação da Baixa do Porto. Ao analisarmos este objetivo é possível identificar quais as metas a alcançar por este vector: a recuperação e a reconversão arquitectónica e funcional do edificado e, em última instância, a "re-população" da área de intervenção. A análise dos resultados dos indicadores de respostas demonstra que:

- os objetivos ainda são válidos, já que persiste a perda de residentes e a mantem-se a degradação e abandono do edificado;
- alguns dos resultados obtidos estão em consonância com os objetivos propostos, visível no aumento da oferta habitacional (variação positiva dos alojamentos);
- alguns dos objetivos /metas estabelecidas foram atingidos, como a recuperação do edificado patente no significativo peso do índice de obras e de reabilitação;
- que as alterações produzidas no território ainda não são significativas, já que, se por um lado, é expressivo o nº de prédios renovados /bem conservados, por outro lado, há uma contínua degradação do edificado e consequente abandono dos prédios.

Em suma, o Masterplan continua a ser relevante já que a situação de partida ainda se mantem – perda populacional e edificado desocupado e degrada; contudo, nota-se algumas transformações positivas no território, demonstrando a eficácia e utilidade do plano. É de salientar o facto que para sustentar as conclusões acima descritivas se deverá continuar a monitorização periódica das acções e intervenções, o que permitirá identificar as dinâmicas ocorridas no território e as possíveis causas, de forma a estabelecer ou não correlações com os objetivos e ações do Masterplan, ou seja, verificar se o Masterplan foi ou não indutor de transformações no território.

5. CONCLUSÕES

Com esta dissertação procurou-se compreender as novas abordagens das políticas urbanas face ao lugar central e catalisador das cidades, com enfoque nas questões da regeneração urbana em contextos intraurbanos. Não se pretendeu estudar exaustivamente a cidade, mas sem uma análise do seu conceito, dos desafios que enfrentam e das oportunidades que concentram, não seria possível discutir as novas abordagens das políticas urbanas. Equacionar estas políticas urbanas envolve olhar para os atores, para as dimensões de atuação e para os instrumentos. Sublinha-se a ideia de mudança e de uma nova era de políticas urbanas, que se caracterizam: por novas formas de governância, com o envolvimento em rede ou em parcerias de diversos tipos de atores e agentes; por abordagens integradas, em que a cidade é vista de forma global e sistémica e, por tal, as soluções aliam a dimensão económica, social, ambiental, urbana, etc.; pela territorialização das políticas, em que se promove a adequação dos instrumentos às especificidades dos locais a intervir e pela capacitação e participação dos cidadãos. As políticas de regeneração urbana surgem como o rosto visível desta nova linha de políticas urbanas, sendo uma referência na construção de novos modelos de governança territorial e de novas formas de planeamento, assentes em processos de aprendizagem, no compromisso e responsabilização pela tomada de decisões.

O confronto da evolução das políticas urbanas e de regeneração urbana na Europa e em alguns países europeus, em particular, com a situação no nosso país, permite retirar algumas ilações que julgámos pertinentes e oportunas elencar:

– Na União Europeia como em vários países europeus, as políticas urbanas, entre as quais se destaca as de regeneração urbana, caracterizam-se pelos modelos de governância urbana e territorial em rede ou em parceiras, envolvendo diversos atores; por processos de planeamento cada vez mais *bottow-up*, em que o Estado tem um papel cada vez mais residual e pela promoção do desenvolvimento urbano integrado.

– Em Portugal, a Política de Cidades POLIS XXI vai ao encontro desta nova linha de políticas urbanas, tendo promovido instrumentos inovadores com as Parcerias de Regeneração Urbana e a Iniciativa Bairros Críticos. No entanto, ao contrário do cenário europeu, o Estado mantem um papel-chave quer no processo de planeamento, que no de financiamento, centralizando nas instituições centrais o poder e o controlo. Apesar dos modelos operacionais de intervenção deste tipo de programas serem inovadores e

dinâmicos, com o compromisso e empenho dos agentes e dos cidadãos na sua concretização, estes nunca são replicados e lançados a nível nacional, quer por falta de verbas, quer por falta de vontade política em descentralizar estes processos de regeneração urbana.

A avaliação no planeamento é o outro grande tema debatido neste trabalho, sublinhando-se a importância da sua incorporação nos processos de planeamento. É reconhecida a necessidade de avaliar a atividade do planeamento, pois confere legitimidade perante os decisores, os técnicos e os cidadãos e melhora as práticas através de um processo contínuo de aprendizagem. Mais do que emitir um juízo de valor, o que se pretende da avaliação é o aprofundar do conhecimento e o melhoramento das políticas e das práticas. A avaliação e a monitorização são peças fundamentais nesse processo, pois permitem compreender o que se está fazer e como se está a fazer. Todavia, existe um vazio entre a teoria e a prática instituída, fruto de uma visão redutora da função da avaliação, vista ainda como uma forma de penalização, de uma avaliação predominantemente *ex-ante* e de uma cultura de avaliação a nível institucional muito incipiente. Esta última situação é particularmente evidente no nosso país.

Com base nas ideias acima referenciadas surge a ideia deste trabalho: como se avalia políticas urbanas que não foram concebidas para tal? e como se avalia as políticas de regeneração urbana? Assim apresenta-se uma proposta metodológica de avaliação *on-going*, que foi beber a vários autores e que combina vários modelos de avaliação centrados nos resultados.

Defende-se nesta proposta que a solução para as duas questões acima colocadas será aliar, de forma contínua, a monitorização à avaliação, possibilitando recuar e montar o sistema depois das políticas estarem a ser implementadas. Esta é uma metodologia simples, mas que tenta desmistificar as problemáticas de avaliar o que não é avaliável ou não foi criado para tal e de avaliar políticas com dimensões e atores de intervenção tão diversificados. Para tal, criou-se um modelo operacional da metodologia *on-going* proposta e um guia de execução da metodologia com a identificação das fases e das tarefas a realizar em cada uma.

A aplicação da metodologia ao caso de estudo não incidiu sobre todas as dimensões de atuação da política de regeneração urbana, pelas razões já explicitadas. Ainda assim, a metodologia é válida para qualquer uma das restantes dimensões da política.

Da implementação da proposta metodológica conclui-se que:

– a quantidade de variáveis terá de ser reduzida com o tempo e com o refinamento da informação que se quer obter, quer por questões de custos e tempos de recolha, como pela capacidade que pode ou não estar instalada para consegui ler, tratar e utilizar essa informação.

– A informação recolhida é exclusivamente quantitativa, o que constitui uma lacuna no trabalho, pois não permite aferir, por exemplo, a perceção dos agentes sobre a execução do *Masterplan.*

– A monitorização é uma peça fundamental na engrenagem entre planeamento e avaliação, representando não só o ponto de ligação entre elas, como o elemento que permite maior controlo da execução das políticas e um maior conhecimento sobre a território e as práticas de intervenção, dinamizando o processo de aprendizagem.

A presente dissertação tem a aspiração de dar um pequeno contributo na colmatação do vazio existente entre teoria e prática de avaliação, com uma proposta de metodologia *on-going* e na discussão e reflexão sobre as questões de regeneração urbana, em Portugal, em contextos intraurbanos.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, José , 1995 – "Dificuldades na conservação e reabilitação do património urbano português". *Sociedade e Território*, n.º 21, pág. 24-35.

AGUIAR, Marta M., 2002 – "A história do ordenamento do território como instrumento operativo". *Sociedade e Território*, n.º 34, pág. 143-148.

ALEXANDER, Ernest e FALUDI, Andreas., 1989 – "Planning and plan im plementation: notes on evaluation criteria". *Environment and Planning B: Planning and Design*, n.º 16, pág. 119-126.

ALVES, Ramiro Amaro, 1997 – "Informação sobre o estado do ordenamento do território: passado, presente e futuro". *Sociedade e Território*, n.º 24, pág. 158-167.

ALVES, Sónia, 2001 – *Planeamento Colaborativo em contextos de regeneração urbana.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

ANDERSEN, Hans Thor e VAN KEMPEN, Ronald, 2003 – "New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark." *Cities*, n.º 20(2), pág. 77-86.

ANGULO, Julio Vinuesa e DOMÍNGUES, M.Jesús Vidal, 1991 – Los Procesos de Urbanizacion. Madrid: Editorial Sintesis, S.A.

AZEVEDO, Rui; MARQUES, Teresa Sá (coord.); NUNES, Flávio et al, 1998 – *Sistemas de Monitorização do Programa de Reabilitação Urbana das Marinhas*. Quarternaire.

BABO, Elisa P.; FERNANDES, João P. Matos e MARQUES, Teresa Sá., 1997 – "Planeamento estratégico de cidades: uma experiência ao Norte". *Sociedade e Território*, n.º 24, pág. 19-37.

BALL, M. e MAGINN, P. J., 2005 – "Urban change and conflict: Evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK". *Housing Studies*, n.º 20(1), pág. 9-28.

BALSAS, Carlos., 2007 – "City Centre Revitalization in Portugal: A Study of Lisbon and Porto". *Journal of Urban Design*, vol. 12, n.º 2**,** pág.231–259.

BATISTA E SILVA, J.; CAMPELO, Eduardo; MARTINS, Sofia e SANTOS, Sofia, 2002 –"Avaliação de planos e monitorização - a avaliação de conformidade objetivos-resultados de um PDM". *Sociedade e Território*, n.º 34**,** pág.124-142.

BERG, Leo van den; BRAUN, Erik e MEER, Jan van den, 2007 – *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*. Ashagate Publishing Lted.

BORJA, Jordi, 1990 – "Europa: la hora de las ciudades". *Sociedade e Território*, n.º 12**,** pág. 8-10.

BORJA, Jordi, 2003 – *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

BURGEL, Guy. 2008 – "A vingança das cidades: um desafio para o século XXI" em *Ciclo de Conferâncias "A Cidade no Séc.XXI: Reflexões, Desafios, Estratégias"*, Lisboa: ParquExpo, pág. 62-76.

BUSQUETS, Joan, 2004 – "Presente y perspetivas del urbanismo". *Sociedade e Território*, n.º 37/38, pág. 46-60.

CABRAL, João, 2002 – "Para uma Política de Cidades - Os imperativos, as novas políticas urbanas, as questões críticas". *Sociedade e Território*, n.º 33**,** pág. 24-35.

CABRAL, João, 2004 – "Inovações nas Políticas Urbanas – Modelos de regulação e sistemas de governanças". *GeoINova - Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional da UNL*, n.º 10, pág. 33-52.

CAMPOS, Víctor, 2007 – "Competitividade territorial e inovação na Política de Cidades POLIS XXI". Comunicação apresentada no Seminário Final do Projeto *INTELLIGENT CITIES - Creative Urban Places for Competitiveness*. Faro.

CAPUCHA, Luís; ALMEIDA, João Ferreira de; PEDROSO, Pedro e SILVA, José A. Vieira da, 1996 – "Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal". Sociologia - Problemas e Práticas, n.º 22, pág. 9-27.

CARREGAL, Anxel Viña e ESCUDERO, Juan Luis Dalas, 1991 – "Las perspetivas de la rehabilitaçion en el Plan Especial de proteción de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela". *Sociedade e Ter*ritório, n.º 14-15, pág.86-93.

CASTELLS, Manuel, 2000 – *A Questão Urbana*. São Paulo: Paz e Terra.

CASTRO, Maria José Abrunhosa da, 1991 – "Recuperação Urbana no Centro Histórico da Guarda (1980/1990)". *Sociedade e Território*, n.º 14-15**,** pág.35-39.

CHAMUSCA, Pedro, 2012 – "Governança e regeneração nas políticas urbanas de França, Holanda e Inglaterra". *Revista CEGOT*, n.º 1, pág. 7 - 40.

CONCEIÇÃO, Paulo, 2004 – "A governância dos territórios e as novas políticas urbanas: tópicos para um debate mais alargado". *A obra nasce: revista de arquitetura da Universidade Fernando Pessoa*, n.º 2**,** pág. 86-99.

CONDE, Sandra C. Resende, 2007 – *O Contributo das Políticas Urbanas para a Sustentabilidade das cidades - Os casos das cidades de Aveiro e de Tavira*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

COSTA, Eduardo Marques da, 1999 – "Uma nota sobre as políticas das cidades em Portugal nos anos noventa". *Inforgeo,* n.º 14**,** pág.131-137.

CRUZ, Carlos Moreira, 2005 – "Desafios do Planeamento e Gestão Urbanísticos em Portugal para melhorar a Qualidade do Ambiente Urbano". *X Colóquio Ibérico de Geografia - "A Geografia Ibérica no Contexto Europeu"***.** Disponível em <www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico.../pdfs/051.pdf>.

Diário da República, Série I A, n.º 107 , Decreto-Lei 104/2004, de 7 de maio de 2004, pág. 2920-2929.

Diário da República, Série I, n.º 206, Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro de 2009, pág. 7956-7975.

DOMINGUES , Álvaro, 2003 – "A Cidade-Providência". *Sociologia - Faculdade de Letras UP*, série I, vol. 13**,** pág.71-183.

FALUDI, Andreas, 2000 – "The Performance of Spatial Planning". *Planning, Practice & Research*, vol. 15, nº. 4**,** pág. 299-318.

FALUDI, Andreas, 2008 – *European Spatial Research and Plannig*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

2010 – *Fazer Acontecer a Regeneração Urbana*. Confederação Empresarial de Portugal.

FERNANDES, José Alberto Rio, 2004 – "A cidade, os municípios e as políticas: o caso do "Grande Porto"". *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia (Universidade do Porto),* n.º 13**,** pág.227-251.

FERNANDES, José Alberto Rio, 2007 – "Urbanismo Sustentável: redução, reciclagem e reutilização da cidade". *Revista da Faculdade de Letras – Geografia – Universidade do Porto,* II Série, vol. I**,** pág. 163-178.

FERNANDES, José Alberto Rio, 2010 – "Centro histórico, urbanismo e os processos de regeneração em Porto e Vila Nova de Gaia". Comunicação apresentada no *XII Colóquio Ibérico de Geografia.* Disponível em <http://web.letras.up.pt/xiicig/resumos/58.pdf>.

FERNANDES, José Alberto Rio; GOMES, Paulo; MARQUES, Teresa Sá Marques e PEREIRA, Júlio, 2009 – *Plano de Ação "Cidades e Urbanismo"*. CCDR-N - Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

FERREIRA, António Fonseca, 1999 – "Para uma política de cidades". *Sociedade e Território,* n.º 29**,** pág. 4-13.

FERREIRA, António Fonseca 2004 – "Paradoxos do planeamento urbanístico em Portugal". *Sociedade e Território,* n.º 37/38**,** pág. 23-26.

FERREIRA, António Fonseca. 2005 – "As cidades, as regiões e o território em afirmação". *Sociedade e Território,* n.º 39**,** pág. 8-23.

FIGUEIREDO, A. M. 2010 – "Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território e Urbanismo (POTU): em busca de um referencial de legitimidade". Comunicação apresentada no Encontro Anual da Ad Urbem *"Avaliação das políticas de ordenamento do território e do urbanismo"*. Porto: Adurbem, pág. 45-100.

2009 – Governing Regional Development Policy - the use of performance indicators. OCDE

2004 – *Guia para a Avaliação do Desenvolvimento Socioeconómico - EVALSED*. Comissão Europeia.

HAM, Christopher e HILL., Michael, 1993 – *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

2009 – *Handbook on planning,monitoring and evaluating for development results*. Nova Iorque: United Nations Development Programme.

HERMANT-DE CALLATAŸ, C.; SVANFELDT, Christian; RIVAS, Santiago Garcia-Patron e PISKORZ, Wladyslaw (supervisão), 2011 – *Cidades de Amanhã - Desafios, visões e perspetivas*. Comissão Europeia, Direção Geral da Política Regional, Unidade de Desenvolvimento Urbano, Coesão Territorial.

HEMPHILL, Lesley; Berry, Jim e MCGREAL, Stanley, 2004 – "An indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: Part 1, conceptual foundations and methodological framework". *Urban Studies,* n.º 41**,** pág. 725-755.

HEMPHILL, Lesley; Berry, Jim e MCGREAL, Stanley, 2004 – "An indicator-based approach to measuring sustainable urban regeneration performance: Part 2, Empirical evaluation and case-study analysis". *Urban Studies,* n.º 41**,** pág. 757-772.

HULL, Angela; ALEXANDER, Ernest; KHAKEE, Abul e WOLTJER, Johan (ed.), 2011 – Evaluation for participation and sustainability in planning. Londres: Routledge - Talyor and Francis Group.

2010 – "Integrated Urban Regeneration in The European Union: Attached Documents". Em *Toledo Informal Ministerial Meeting on Urbam Development*. Presidência Espanhola U.E.

J.T.-Associados – Planeamento e Engenharia, Lda, 2012 – *Estudo sobre Política de Solos e Planos Diretor*es. CIP Disponível em http://www.regeneracaourbana.cip.org.pt /irj/go/km/docs/sitemanager/www_regeneracaourbana_cip_org_pt/documentos/pt/estudos/informacao/Estudos/ESTUDO%20SOBRE%20POLITICAS%20DE%20SOLOS%20E%20PLANOS%20DIRETORES%20compac%20final1.pdf.

KHAKEE, Abul, 2011 – "Part 1 Introdution". un HULL, Angela; ALEXANDER, E., KHAKEE, A. e WOLTJER, J. (ed.) –*Evaluation for participation and sustainability in planning* - Londres: Routledge - Talyor and Francis Group.

KHAKEE, Abul; HULL, Angela; MILLER, Donald e WOLTJER, Johan. 2008 – *Chapter 1 Introduction: New principles in Planing Evaluation in New principles in Planing Evaluation*. Asghate.

LAVEN, Jeroen, 2011 – "Cidade: desde o fazer ao ser, Roterdão". Comunicação apresentada no Congresso INTA International Roundtable – *Reinventing centralities.Urban regeneration and mobility*. Lisboa.

LOPES, Filipe Mário, 1991 – "Reabilitação urbana em Lisboa". *Sociedade e Território*, n.º 14-15**,** pág. 73-79.

MARTINS, Isabel Cristina Guimarães, 2011 – *Os territórios da qualidade de vida no Porto - Uma avaliação das disparidades intraurbanas*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

MATOS, Pedro M. Moia Praça, 2006 – *As Tecnologias de Informação geográfica no Apoio à Avaliação em Planeamento Territorial - Potencialidades e Limitações face aos Desafios*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

MARQUES, Teresa Sá (coord.), 1998 – *Sistemas de Monitorização do Programa de Reabilitação Urbana das Marinhas*. Quarternaire.

MARQUES, Teresa Sá, 2007 – "Lagarteiro: Redes de Atores e Processos de Aprendizagem". *Infogeo*, n.º 20/21, pág. 115-126.

MARQUES, Teresa Sá, 2009 – *Avaliação e Monitorização*. Mestrado de Sistemas de Informação Geográfica, Instrumentos de Planenamento e de Ordenamento do territorio. FLUP. Porto. Policopiado.

2005 – *Masterplan*.Porto: Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana.

MEGA Ferreira, A., 2008 – "A Condição Urbana". Comunicação apresentada no Ciclo de Conferências *A Cidade no Séc. XXI: Reflexões, Desafios, Estratégias***,** pág. 142-152.

MEIRELES, Miguel; ROCHA, Cristina; TEIXEIRA, Isabel e SOUSA, Virginia, 1985 – "Ribeira-Barredo: operação de «renovação urbana»". *Sociedade e Território*, n.º 2**,** pág. 55-67.

MEIRELES, Miguel; ROCHA, Cristina; TEIXEIRA, Isabel e SOUSA, Vírginia, 1985 – "Ribeira-Barredo: operação de «renovação urbana»". *Sociedade e Território*, n.º 2, pág. 55-67.

NASCIMENTO, Edgar J. Pita d. 2008 – *O papel das políticas de requalificação urbana e ambiental: o caso do Programa POLIS em Bragança, Chaves e Viana do Castelo*. Dissertação de Mestrado apresentada na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

NAYLON, I.; SCHNEIDEWIND, P. e TATZBERGER, G. 2007 – *Seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig: Para um programa de ação europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territoria*l. Disponível em <www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies. do?language=EN>.

NOGUEIRA, Fernando M. Martins, 2010 – *Desenvolvimento local:estratégias e competitividade*. Tese de Doutoramento apresentada à Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas. Aveiro da Universidade de Aveiro.

OLIVEIRA, Fernanda Paula, 2004 – "Leis, decretos e afins urbaníaticos no contexto europeu". *Sociedade e Território*, n.º 37/38, pág. 148-155.

OLIVEIRA, Vítor e PINHO, Paulo, 2005 – "The implementation of municipal master plans and the on-going evaluation process. Comunicação apresentada em *The annual congress of AESOP 13-17 July*. Vienna, Austria.

OLIVEIRA, V., 2007 – *Avaliação em Planeamento Urbano*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

OLIVEIRA, V. e PINHO, P., 2009 – "Evaluating Plans, Processes and Results". *Planning Theory & Practice*, vol.10, n.º 1**,** pág. 35-63.

OLIVEIRA, V. e PINHO, P., 2010 - "A avaliação do planeamento territorial em Portugal" – Comunicação apresentada no Encontro Anual da Ad Urbem *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo: Génese e Evolução do Sistema de Gestão Territorial, 1998-2008.* Lisboa: DGOTDU, pág. 331-346.

OLIVEIRA, V., 2011 – *Avaliação em Planeamento Urbano*. Porto: U.Porto editorial.

2011 – Painel da Dinâmica Imobiliária, Física e Comercial em áreas selecionadas da Z.I.P. da cidade do Porto. Porto: Gevapa, Lda e Porto Vivo, SRU.

PEREIRA, Helena, 2010 – *Monitorização Ambiental para um Planeamento Urbano Sustentável*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

PINHO, Ana, 2008 – Apresentação da Ação de Formação sobre Reabilitação Urbana. Disponível em <http://comunidade.orzare.com/index.php/2009090911273/Not%C3%ADcias/Emprego-e-Forma%C3%A7%C3%A3o/reabilitacao-urbana.html>.

PINHO, Ana. 2009 - *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana - Análise da experiência portuguesas dos Gabintes Técnicos Locais*. Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura. Universidade Técnica de Lisboa.

PINHO, Paulo e OLIVEIRA, V. (ccord.), 2009 – *Evaluation in planning: Proceedings of CITTA 1nd Annual Conference on Planning Research.* Porto: Edições FEUP.

PINSON, G., 2010 – "The governance of French towns. From the centre-periphery scheme to urban regimes." *Análise Social* , n.º XLV(197), pág. 717-737.

2005 – *Políticas Públicas de Revitalização Urbana – Reflexão para a Formulação Estratégica e Operacional das Atuações a Concretizar no QREN: Relatório Final*. ISCTE/CET e Observatório do QCA III.

PORTAS, Nuno, 1985 – "Notas sobre a intervenção na cidade existente". *Sociedade e Território,* n.º 2**,** pág. 8-13.

PORTAS, Nuno, 1991 – "Avaliar o VALIS". *Sociedade e Território,* n.º 14-15**,** pág. 31-33.

PORTAS, Nuno; CABRAL, João; DOMINGUES, Álvaro, et.al., 2007 – *Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, João, 2011 – *Políticas Urbanas II - Transformações, regulações e Projetos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

2004 – *Programa de Reabilitação Urbana: Relatório Final*. Direção-Geral do Desenvolvimento Regional, Banco Europeu de Investimento e EFTA/ EEE.

QUEIRÓS, João e RODRIGUES, Vanessa, 2006 – "Recriar a Cidade - Dinâmicas culturais emergentes e reabilitação urbana da Baixa do Porto". Comunicação apresentada no Congresso E*tnografias em Contexto Urbano: quatro estudos de caso*". Porto: Departamento de Sociologia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

2007 – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território: Relatório. Disponivel em http://www.territorioportugal.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT_Relatorio .pdf

QUEIRÓS, João, 2007 – "Estratégias e discursos políticos em torno da reabilitação de centros urbanos: Considerações exploratórias a partir do caso do Porto". *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 55, pág. 91-116.

RAMOS, Rui, s/d - *Introdução ao planeamento territorial - apontamentos das aulas teóricas*. Disponivel em <www.civil.uminho.pt/files/ruiramos/PT/PT-Introdução.pdf>.

RAMOS, Teresa (ccord.), 2009 – *A Iniciativa Bairros Críticos: Relatório de Avaliação Global*. IHRU e Centro de Estudo de Serviço Social e Sociologia da Universidade Católica.

RAVENSCROFT, Neil, 2000 – "The vitality and viability of town centres". *Urban Studies*, n.º 37, pág. 2533-2549.

2007 – Relatório Anexo à Lei nº 58/2007, que aprova o Programa Nacional da Politica de Ordenamento de Território (PNPOT), de 4 de setembro 2007. Disponível em <http://www.territorioportugal.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT_RELATORIO.pdf>.

RIBEIRO, Manuel João, 1991 – "Reabilitação urbana: estratégia e organização". *Sociedade e Território***,** n.º 14-15, pág. 56-61.

RIBEIRO, Rui Vaz das Neves Macedo, 2005 – *Instrumentos Fiscais e Reabilitação Urbana*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

RUAS, Maria da Graça. 2009 - *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciênciasda Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB.

SALGUEIRO, Teresa Barata, 1992 – *A Cidade em Portugal. Uma Geografia Urbana*. Porto: Edições Afrontamento.

SALGUEIRO, Teresa Barata, 1998 – "Cidade Pósmoderna. Espaço Fragmentado", Comunicação apresentada no III da Congresso de Geografia Portuguesa, Porto, setembro 1997. *Inforgeo,* Edições Colibri e Associação Portuguesa de Geógrafos, n.º 12-13**,** pág. 225-236.

SANTOS, Lusitano dos e SANTOS, Eurico Múrias dos, 1989 – "Reabilitação urbana na Região Centro". *Sociedade e Território,* n.º 9, pág.10-21.

SARMENTO, João 2003 – "Variações sobre o Urbanismo Pós-moderno". *Revista da Faculdade de Letras – Geografia – Universidade do Porto,* I Série, vol. XIX, pág. 255-265.

SEGNESTAM, Lisa, 2002 – "Indicators of Environment and Sustainable Development - Theories and Practical Experience". *Environmental Economics Series,* n.º 89, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

SHAPIRO, Janet, 2000 – Monitoring and evaluation. CIVICUS. Disponível em <https://www.civicus.org/new/media/Monitoring%20and%20Evaluation.pdf.

SILVA, Mónica Marques da e CORREIA, Franscisco Nunes. 2005 - Uma nova forma de viver as cidades. *Sociedade e Território,* 39**,** 32-43.

SOUSA, Mário Martins; SÀ, Manuel Fernandes, VAZQUES, Isabel Breda e RUIVO, Fernando, 1999 – *Reurbe levantamento de áreas para a reabilitação urbana: programa integrado de reabilitação urbana: relatório final*. CCRN-DROT/DRAC.

TALEN, E., 1997 – "Sucess, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation". *Environment and Planning B: Planning and Design,* n.º 24**,** pág.573-587.

TSENKOVA, Sasha, 2002 – *Urban Regeneration: Learning from de the British experience*. Canadá: Faculty of Environmental Design.

VASCONCELOS, Lia, 2007 – "Cova da Moura: Uma Experiência de Intervenção Sócio-Territorial Participada". *Infogeo,* nº 20/21. pág. 107-113.

VASQUEZ, Isabel Breda (coord.), 2000 – *Regeneração Urbana na Região Norte*. Porto: Câmara Municipal do Porto.

VAZQUEZ, Isabel Breda e CONCEIÇÃO, Paulo, 2002 – "A diversidade de programas de intervenção na cidade do Porto: avaliar o passado para enquadrar novos desafios". *Sociedade e Território,* n.º 33**,** pág. 65-76.

VAZQUEZ, Isabel Breda, 2006 – Desafios para a Reabilitação Urbana. Workshop "Perspetivas da Reabilitação para o Futuro". Disponivel em

<http://www.aveirodomus.pt/workshop/3%20Reabilitacao/1%20Isabel%20Vazquez.pdf>.

VAZQUEZ, Isabel Breda; CONCEIÇÃO, Paulo e FERNANDES, Ruben, 2009 – "Partnership Diversity and Governance Culture: Evidence from Urban Regeneration Policies in Portugal". *Urban Studies Journal,* n.º 46 (10), pág. 2213-2238.

WONG, Cecilia, 2011 – "Decision- making and problem-solving: turning indicators into a double-loop evaluation framework". in HULL, Angela; ALEXANDER, E., KHAKEE, A. e WOLTJER, J. (ed.), 2011 – *Evaluation for Participation and Sustainability in Planning*, Routledge - Talyor and Francis Group.